الجامعة الاسلامية في لبنان
كلـــية الحـــقوق

" إشكاليات تنفيذ أحكام القضاء الإداري "

رسالة أعدت لنيل شهادة الماستر في القانون العام

إعداد الطالب
علي محمود عليق

لجنة المناقشة
الأستاذ الدكتور فوزات فرحات رئيساً
الدكتور عباس نصرالله عضواً
الدكتور غادي مقلد عضواً

خلدة
2015 / 2014

إهـداء

إلى التي ربت وسهرت..

أمي الحبيبة

إلى الذي حمل همّي ، وسعى جاهداً لإرضائي..

أبي الحنون...

إلى أخوتي ....
إلى رفيقة دربي ...
إلى أولادي ......

شكر وتقدير

الحمد والشكر لربّ العزة والجلالة ، على جميع نعمائه ، والصلاة والسلام على سيّدنا ونبيّنا محمّد وعلى آله الطيّبين الطاهرين .

أتقدم بالشكر والتقدير إلى الجامعة الإسلامية في لبنان، وعلى وجه الخصوص رئيسها الأستاذ الدكتور حسن الجلبي، ووكيل عميد كلية الحقوق والعلوم السياسية الأستاذ الدكتور رامز عمار، ومدير التسجيل في كلية الحقوق والعلوم السياسية الدكتور محمد فرحات.

كما يسرّني أنْ أتقدّم بجزيل الشكر والعرفان إلى الذي شجّعني ووقف وراء هذا العمل أستاذي المشرف الدكتور فوزات فرحات .

كما أتقدم بعظيم الشكر والامتنان والتقدير إلى عضوي لجنة المناقشة لما قدماه من توجيهات وإرشادات قيمة، الدكتور العميد الركن عباس نصرالله ، والدكتور غدي مقلد.

كما أتقدم بالشكر والتقدير إلى الدكتور علي العسيلي الذي أشرف لغوياً على هذا البحث .

ولا أنسى أن أتقدم بوافر الشكر والامتنان إلى جميع الأصدقاء وكل مَن وقف إلى جانبي في إكمال هذا البحث المتواضع.

" فإنه أهون أن يكتب التاريخ أن انجلترا قد هزمت في الحرب ، من أن يكتب فيه ، أنها امتنعت عن تنفيذ حكم قضائي. "

ونستون تشرشل

المقدمة :

تعد إشكالية تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضد الإدارة من الموضوعات التي أثير حولها نقاش واسع من قبل الباحثين والفقهاء ، بفعل تطور الإجتهاد ، ودخول الفقه على الخط بشكل مكثف، خصوصاً وأن هذا الأمر يتعلق بمبدأ الشرعية حيث يخضع الحكام والمحكومون على السواء لسيادة القانون ، في الوقت الذي يشكل القضاء الضمانة الاساس لحماية الأفراد من تعسف الإدارة .

ففي الواقع لا قيمة للقانون من دون تنفيذه ، أو التهاون والمماطلة في تنفيذه ، أو تنفيذه بطريقة مبتورة. ولا قيمة لأحكام القضاء إذا لم تأخذ طريقها الى التنفيذ ، ولا قيمة لمبدأ الشرعية في الدولة ما لم يقترن بمبدأ آخر مضمونه احترام أحكام القضاء وضرورة تنفيذه ، وإلا فماذا يجدي أن يجتهد ويبتكر القاضي في إيجاد الحلول الناجعة بما يتلاءم وصون الحقوق والحريات المشروعة ، إذا كانت أحكامه مصيرها الموت ؟ فما يطمح إليه كل متقاضٍ في رفع دعواه أمام القضاء الإداري ، ليس إغناء الإجتهاد القضائي في المادة الإدارية فحسب ، بل استصدار حكم لمصلحته يحمي حقوقه المعتدى عليها من طرف الإدارة مع ترجمة منطوقه على أرض الواقع .

يقول العميد Duguit: " يجب الإعتراف بأن الأحكام القضائية هي أحكام واجبة الإحترام من الحاكم والمحكوم على السواء، وعلى جميع الهيئات العامة ، أياً كانت من البرلمان إلى أصغر مجلس محلّي، ومن رئيس الدولة إلى أصغر الموظفين شأناً ، أن يسلّموا بوجوب احترامها"[1] .

أن هذا البحث يتناول موضوع تمنع الإدارة عن تنفيذ القرارات القضائية الصادرة عن القضاء الإداري ضدها ، لأن ما توخاه المواطن من رفع دعوى لدى القضاء هو استصدار حكم لمصلحته يحمي حقوقه ، بيد أن هذه الحماية تبقى نظرية ما لم تأخذ تلك الأحكام طريقها إلى التنفيذ .

إن الأصل أن يلتزم الجميع ، إدارة عامة وأفراد ، بتنفيذ القرارات الإدارية تنفيذا تلقائياً بعد أن تصبح نافذة ، والتقيد بالآثار المتولدة عنها سو أ كانت حقوقاً أم التزامات ، والمقصود بالتنفيذ التلقائي للقرارات الإدارية هو أن هذه القرارات الصادرة

---

[1]- حمدي ياسين عكاشة ، الأحكام الإدارية في قضاء مجلس الدولة ، الطبعة الأولى، 1997 ، منشأة المعارف بالإسكندرية، ص 301 .

عن السلطات الإدارية المختصة ملزم بتنفيذها أصحاب الشأن من المخاطبين بهذه القرارات الإدارية من أفراد عاديين ، وسلطات ، وموظفي الدولة ، وذلك متى علموا بها بأحدى وسائل وطرق الإعلام المقررة قانوناً, وكلما طلب منهم تنفيذ هذه القرارات الإداري ة[1].

فإذا كان تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة في مواجهة الأفراد ، وأشخاص القانون الخاص ، لا يطرح أي إشكال بفضل إعمال القواعد الخاصة بالتنفيذ الجبري وفقاً لقانون أصول المحاكمات المدنية ، في حين أن تنفيذ الأحكام التي تصدر عن القضاء ضد الإدارة هي التي تثير العديد من الصعاب عند تنفيذها ، نظراً لطبيعة الشخص الموجهة ضده والمتمثل في الإدارة كشخص معنوي خاضع للقانون العام ، يتسم بتنظيم معقد، ويضطلع بمهام المرفق العام . وكما قال " Carbonnier " أحد كبار أساتذة القانون المدني الفرنسي حيث جاء ما معناه : " الدولة ليست جزءاً من الجهاز القانوني، إنها هي هذا الجهاز بذاته"[2].

« L’état n’est pas dans le système du droit. Il est ce système »

وحيث أن القرارات الصادرة عن المحاكم الإدارية هي قرارات إدارية تصدر " باسم الشعب " ، وهي بالتالي تتمتع بحد ذاتها بحجية القضية المقضي بها (chose jugée L’autorite de la) ، لذلك فإنه من غير الجائز للدولة ، وسائر أشخاص القانون العام ، أن تتجاهل هذه القرارا ، بل يترتب عليها أن تنفذها وأن لا تقدم على أي تصرف أو تدبير من شأنه أن يخالف ما قضت به ، أو أن يتعارض معه ، لا سيما أن هذه الأحكام الصادرة عنه تلقي على عاتق الإدارة موجبان .

- **موجب إيجابي:** يتعلق بإتخاذ الإجراءات الكفيلة بتنفيذ الأحكام الصادرة عن القضاء الإداري .
- **وموجب سلبي** : هو عدم اللجوء الى أي وسيلة من شأنها أن تحول دون تنفيذ تلك الأحكام .

[1]- عمار عوابدي : نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة والقانون الإداري- دار هومة الجزائر – طبعة 2003 ص 160.

[2]- يوسف سعد الله الخوري،القانون الإداري العام،الجزء الأول، تنظيم إداري وأعمال وعقود إدارية ، الطبعة الرابعة 2007، دون ذكر دار النشر، ص.37 .

وبناء على ما تقدم فإن موضوع تنفيذ القرارات القضائية الإدارية من قبل الإدارة يطرح العديد من علامات الإستفهام حول العلاقة بين القضاء الإداري الذي يمثل دوراً أساساً في تطبيق القانون ، والتوفيق بين المصالح العامة والخاصة ، واستنباط الحلول ضماناً لاحترام حريات الأفراد وحقوقهم من جهة ، والإدارة من جهة أخرى . فأمام تطور وظيفة الإدارة وازدياد تدخلها في مختلف الميادين الإقتصادية ، والإجتماعية ، كان لا بد أن تتمتع بالحرية والمرونة عند قيامها بنشاطها لتفعيل العمل الإداري وإبعاده عن الجمود بحيث تتمكن من إنجاز مسؤولياتها .

ولا بد من الإشارة الى أن مفهموم الإدارة واسع يشمل ثلاثة أنواع من الأشخاص المعنوية[1] :

1 – الدولة التي تمتلك السلطة والقوة.

2 – الأشخاص المعنوية العامة المحلية كالبلديات.

3 – الأشخاص المعنوية العامة المرفقية ، كالمؤوسسات العامة .

ولا بد من الإشارة إلى أن تنفيذ الإدارة للأحكام الصادرة بحقها ليست بإشكالية جديدة، بل هي ظاهرة معروفة منذ القدم ، وهي من المواضيع التي أثير حولها نقاش واسع خلال الفترة الأخيرة من قبل الفقهاء، والباحثين، والهيئات التشريعية ، وانعقد حولها العديد من المؤتمرات القانونية [2]. وفي ظل شح المراجع التي تناولت هذا الموضوع بشكل متكامل . نجد أن معظم الدراسات والابحاث[3] تناولت موضوع الغرامة الإكراهية التي تفرض على الإدارة نتيجة عدم تنفيذها تلك الأحكام[4] .

بناء على ما تقدم فإن اشكالية البحث تكمن في عدم وجود توازن في العلاقة بين الإدارة والقضاء الإداري ، هذه العلاقة التي يحكمها مبدأ فصل السلطات الذي يترتب عليه أحترام استقلالية الإدارة ، ولكن في ظل هذا المبدأ هل يعني ذلك أن الإدارة

---

[1]- جان باز ، الوسيط في القانون الاداري اللبناني ، شركة الطبع والنشر اللبنانة 1974 ،ص 197.

[2]- على سبيل المثال الندوة التي أنعقدت في بيرروت بتاريخ 26 و27 تموز 2010 بعنوان إشكالية تنفيذ الاحكام القضائية وإيجاد أساليب فعالة لمعالجتها برعاية جامعة الدول العربية .

[3]- العميد الركن الدكتور عباس نصر الله ، الغرامة الإكراهية والأوامر في التنازع الإداري ، دراسة قانونية مقارنة ، منشورات مكتبة الاستقلال ، بيروت ، لبنان ، الطبعة الأولى ، 2001 ، ص : .

[4]- الدكتور محمد باهي أبو يونس جامعة الاسكندرية مصر، الغرامة التهديدية كوسيلة لإجبار الإدارة على تنفيذ الأحكام الإدارية .

غير ملزمة بتنفيذ أحكام القضاء بالرغم من وجود النصوص القانونية التي تلزمها بذلك ؟ وهنا يطرح السؤال الآتي كيف نلزم أو نحمل الإدارة على تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضدها اذا رفضت من تلقاء نفسها ذلك ؟ في ظل وجود الثغرات القانونية التي تترك مجالاً للإدارة للتهرب والمناورة لعدم التنفيذ .

ففي الواقع أنه كلما كان القرار القضائي الإداري الصادر لمصلحة الإدارة ، فإن لهذه القرارات حماية تنفيذية أوسع من تلك الصادرة لصالحة الأفراد ، لأن ذلك رهن بمدى حسن نية الإدارة واحتكارها للقوة العامة في يدها ، ولما تمتلكه من امتيازات وسلطة . فالقاضي الإداري يكتفي بالمراقبة ، والحكم ، وعدم التدخل في عمل الإدارة ، أو اصدار أوامر لها ، لان مهمته في هذا الشأن تبقى مقيدة ، فلا يجوز أن يحل محل السلطة التنفيذية ، ولا يوجب على هذه السلطة اجراء عمل معين ضماناً لتنفيذ أحكامه ، عملاً بالمادة (91) من نظام مجلس شورى الدولة التي تنص على أنه " يقتصر القرار على أعلان الاوضاع القانونية ... ولا يحق لمجلس شورى الدولة أن يقوم مقام السلطة الإدارية الصالحة ، ليستنتج من هذه الاوضاع النتائج القانونية التي تترتب عليها ويتخذ ما تقتضيه من مقرارات ".

والسؤال المطروح في ظل غياب طرق التنفيذ ضد الأشخاص العامين ، وعدم إمكانية الحجز على أموال الدولة وسائر الأشخاص العامين (المادة 860 أصول المحاكمات المدنية): ما هي الإجراءات القضائية وغير القضائية التي تحث الإدارة على التنفيذ ؟ وما هي الإجراءات التشريعية التي تعزز من سلطة القضاء الإداري لضمان تنفيذ أحكامه ؟ أم إن الأمر متروك ومرتبط بماقبية الإدارة .

لذلك فإن معالجة إشكالية عدم تنفيذ الأحكام القضائية الإدارية من قبل الإدارة يجب أن يتم من خلال إقامة التوازن بين مصالح الأفراد ، وحقوقهم من جهة ، وبين المصلحة العامة وسير الأعمال الإدارية والتوفيق بين فاعلية هذه القرارات وامتيازات الشخص العام من جهة أخرى . وكل ذلك من خلال الفهم الحقيقي لمبدأ فصل السلطات من زاوية أن هذا المبدأ وضع من أجل المصلحة العامة ، لذلك لا بد من قيام التعاون فيما بين الإدارة والقضاء وعدم فهم الأمر من منظار تفوق سلطة على اخرى .
خاصة وأن القضاء يمثل أحد عناصر سلطة الدولة ويهدف إلى إقامة العدل ، وأن عدم

تنفيذ الأحكام الصادرة عنه يضرب في الصميم هيبته وقدسيته ويزرع الشك حول فعالية وجدوى وجود قضاء إداري يقتصر دوره على معاينة عدم مشروعية القرارات الإدارية المطعون فيها أو الحكم بالتعويض ، حتى لا يتحول دوره من سلطة إلى مجرد باحث قانوني .

وكذلك فإن هذا الأمر يعتبر مساً بسلطة القانون وبمبدأ المشروعية ودليلاً على غياب دولة القانون . وأيضاً فإن ذلك يؤدي إلى فقد الناس ثقتهم في القضاء ويدب اليأس في نفوسهم ويحرمهم الأمن والإستقرار .

لذلك حاولت وبجهد متواضع أن أبحث في موضوع آثرت على أختياره لما له من أهمية في ترسيخ العدالة وفرض هيبة القضاء الإداري واظهار هذه المشكلة التي تواجه تنفيذ القرارات القضائية وأخراجها الى دائرة الضوء مقدماً الاراء ووجهات النظر والبحث عن السبل الناجعة لمكافحة الأسباب الكامنة وراء عرقلة تنفيذ هذه الأحكام من قبل الإدارة وموظفيها . وإن هذا الموضوع الحيوي مستمد من الواقع وهو في تطور مستمر يجب ملاحقته والقاء الضوء على كل ما هو جديد إن لجهة التشريع أو الإجتهاد . لذلك جاء بحثنا هذا بدراسة مقارنة بين لبنان وفرنسا للاستفادة من الإجتهاد والتجارب التشريعية لهذا البلد ومواكبته إذا أمكن .

وفي هذه الرسالة سوف اتطرق الى هذه الإشكالية وفقاً للتصميم الأتي :

القسم الأول : قوة الأحكام القضائية الإدارية، واشكاليات تنفيذها .

- الفصل الأول : ماهية الأحكام القضائية الإدارية.
- الفصل الثاني : الصعاب التي تواجه تنفيذ الأحكام ضد الإدارة .
- الفصل الثالث : أسباب إمتناع الإدارة عن التنفيذ .

القسم الثاني : وسائل تنفيذ الأحكام القضائية ، والمسؤولية ، والنتائج المترتبة عن عدم التنفيذ .

- الفصل الأول : الوسائل الإدارية لحمل الإدارة على التنفيذ .
- الفصل الثاني : والوسائل القضائية .
- الفصل الثالث : المسؤولية، والنتائج المترتبة عن عدم تنفيذ الأحكام الصادرة ضدها .

القسم الأول

قوة الأحكام القضائية الإدارية، اشكاليات تنفيذها

إن عملية تنفيذ الأحكام القضائية ضد الإدارة دونها العديد من الصعاب لذلك لا بد أولاً من الوقوف على طبيعة تلك الأحكام وأنواعها ، وطرق التنفيذ المتبعة للوصول الى النتيجة المرجوة منها ، الا أن عملية التنفيذ هذه دونها صعاب عديدة تتعلق بطبيعة الحكم الصادر ضد الادراة ، وغياب النصوص القانونية التي تلزم الإدارة بالتنفيذ خصوصاً وأن هذا الإمتناع يأخذ أشكالاً متعددة ، كالإمتناع الصريح أو الضمني أو الجزئي ... متذرعة بذلك الى العديد من المبرارات للإمتناع عن التنفيذ ، وسوف نعالج هذه الموضوعات في ثلاثة فصول :

- الفصل الأول : ماهية الأحكام القضائية الإدارية.
- الفصل الثاني : الصعاب التي تواجه تنفيذ الأحكام ضد الإدارة .
- الفصل الثالث : أسباب إمتناع الإدارة عن التنفيذ .

الفصل الأول : ماهية الأحكام القضائية الإدارية :

تنقسم المحاكم الى عدلية وإدارية ، حيث تختص الاولى بالنظر في المنازعات المدنية والتجارية ... تنقسم المحاكم الى عدلية وإدارية ، وأما المحاكم الإدارية وفقاً لاحكام المادة (61) من نظام مجلس شورى الدولة تختص بالنظر في الدعاوى التي تتعلق " بطلبات التعويض عن الأضرار التي تقع بسبب الأشغال العامة ، وفي القضايا الإدارية المتعلقة بعقود أو صفقات أو التزامات أو امتيازات إدارية أجرتها الادارات العامة أو الدوائر الإدارية في المجلس النيابي لتأمين سير المصالح العامة...." [(1)]، وكذلك نصت المادة (63) القانون نفسه نصت على:

" 1- تنظر المحاكم الإدارية في **طلبات الإبطال بسبب تجاوز حد السلطة** للقرارات ذات الصفة الإدارية سواء كانت تتعلق بالأفراد أم بالأنظمة الصادرة عن سلطة عامة محلية (محافظ ، قائمقام ،مجلس بلدي ...) .

---

[1]- نظام مجلس شورى الدولة اللبناني .

2- وفي النزاعات المتعلقة بقانونية انتخابات المجالس الإدارية كالمجالس البلدي والهيئات الإختيارية وسواها.

3 - في النزاعات المتعلقة بتأديب الموظفين المحليين."

لذلك سوف نتعرف في هذا الفصل الى :

- مفهوم الحكم القضائي الإداري وأنواعه (مبحث أول).
- إجراءات تنفيذ هذه الأحكام (مبحث ثاني).

المبحث الأول : مفهوم الحكم القضائي الإداري وأنواعه :

يصدر مجلس شورى الدولة أنواعاً متعددة من الأحكام منها ما يتعلق بتقدير صحة القرارات الإدارية (قضاء الابطال) بسبب تجاوز حد السلطة ، وفئة (القضاء الشامل) للمطالبة بالتعويض عن الضرر، وفئة (قضاء التفسير) ، فهل جميع هذه الأحكام قابلة للتنفيذ ؟ لذلك سوف نتعرف في هذا المبحث الى تعريف الحكم القضائي (فقرة أولى) ، وإلى أنواع القرارات الصادرة عن مجلس شورى الدولة ضد الإدارة (فقرة ثانية) .

الفقرة أولى : تعريف الحكم القضائي الإداري :

القرار القضائي هو الذي يصدر عن هيئة مختصة ، مؤلفة من قضاتها الأصليين ويصدر عنها بإسم الشعب . ويشتمل الحكم على بيانات جوهرية يترتب على اغفالها بطلانه مثل تاريخ صدور الاثار القانونية التي تنتج عن هذا الحكم بالإضافة الى توقيعه من القضاة الصادر عنهم ... ، كما يتضمن الحكم ذكر الأسباب التي يستند اليها الحل من المقرر .اما منطوق الحكم وهو الجزء الاساسي منه والذي بدونه ينتفي وجود الحكم ويستحيل تنفيذه ويجب أن يكون صريحاً وكفياً بذاته فيما يقضي به من موضوع النزاع ، وينحصر منطوق الحكم في دائرة الطلبات المقدمة من الخصوم ، وان لا يقضي بغير ما هو مطلوب أو بأكثر مما هو مطلوب[1] .

وإن القرار القضائي الإداري لا يعتبر حكماً إلا بتوفر شرطين أساسيين :

---

[1]- ادوار عيد ، القضاء الإداري ، أصول المحاكمات الإدارية ، الجزء الأول ، 1974 ، مطبعة باخوس وشرتوني ، بيروت ، ص 476 .

1 – أن يكون صادر عن هيئة قضائية مختصة أوجدتها الدولة للفصل في الخصومات .

2 – أن يصدر بمناسبة خصومة أحد طرفيها جهة إدارية .

بناء عليه فإن الأحكام الصادرة عن مجلس شورى الدولة تكون على شكل أحكام :

- **نهائية** : عندما يفصل في أصل النزاع ، أو في جهة من جهاته ،أو في دفع ، أو دفاع متعلق به ، ويكون نهائياً بالنسبة لما فصل فيه .
- **قطعية** : عندما لا يكون أو لم يعد قابلاً للطعن بالطرق العادية .
- **مبرمة** : إذا لم تعد قابلة للطعن بأي طريق من الطرق المراجعة العادية وغير العادية.
- **تمهيدية** : تصدر قبل الفصل في أصل النزاع ولا تحوز حجية القضية المحكوم بها، تنفذ بواسطة المحكمة التي أصدرتها .

الفقرة الثانية : أنواع القرارات الصادرة عن مجلس شورى الدولة ضد الإدارة :

إن القرارات الصادرة عن مجلس شورى الدولة بوجه الإدارة ليست جميعها ذات طبيعة وأحدة فيمكن أن تكون قرارات إعدادية أو نهائية .. .

وحيث أن مجلس شورى الدولة وفقاً لأحكام المادة (65) من نظامه المكرّس بالقانون رقم (2000/277) . ينظر في الدرجة الأولى والأخيرة بالنزاعات الآتية :

1. طلبات الإبطال بسبب تجاوز حدّ السلطة للمراسيم التطبيقية والفردية والأعمال التنظيمية الصادرة عن الوزراء .
2. قضايا الموظفين المعينين بمراسيم .
3. المراجعات بشأن القرارات الإدارية الفردية التي يتجاوز نطاق تطبيقها الصلاحية الإقليمية لمحكمة إدارية وأحدة .
4. طلب التفسير أو تقدير صحة الأعمال الإدارية التي هي من صلاحية مجلس شورى الدولة في الدرجة الأولى والأخيرة .....

وعلى المحاكم العدلية أن ترج ئ البت في الدعاوى التي تعرض عليها إذا استلزم حل هذه الدعاوى تفسير ، أو تقدير صحة عمل إداري يخر ج النظر فيه عن صلاحياتها.

وحيث أن القضايا التي أدخلها القانون صراحة ضمن اختصاص مجلس شورى الدولة تقسم إلى ثلاث فئات :

1. فئة قضاء الإبطال (النبذة الأولى) .
2. فئة القضاء الشامل (النبذة الثانية).
3. فئة قضاء التفسير (النبذة الثالثة) .

النبذة الأولى : فئة قضاء الإبطال أو القضاء الموضوعي :

ينظر مجلس شورى الدولة في طلب الإبطال بسبب تجاوز حدّ السلطة للمراسيم والقرارات ذات الصفة الإدارية ، سواء أكانت تتعلق بالأفراد أم بالأنظمة الصادرة عن سلطة عامة تمارس وظيفة إدارية .

إذاً أن مهمة هذا القضاء هي النظر فقط في شرعية العمل المطعون فيه وإبطاله دون التطرق إلى النتائج المترتبة عليه[1].

أولاً : مفاعيل القرار القضائي في دعوى الابطال :

أن الإبطال يجسد السلطة الممنوحة للقاضي الإداري في إلغاء الأعمال القانونية المخالفة لمبدأ الشرعية ، باعتباره قاضي : (الشرعية الإدارية juge de l'ordonnancement juridique) وعملاً بمبدأ فصل السلطة الإدارية عن السلطة القضائية ، إن القاضي الإداري لا يتمتع بسلطة تسلسلية على الإدارة ، فهو لا يستطيع أن يتدخل في شؤونها ، إنما يقتصر دوره على إعلان الأوضاع القانونية وإحقاق الحق[2] فالقاضي الإداري يتأكد من مشروعية القرار الإداري المطعون فيه أو عدم مشروعيته . فهو يحكم بإلغاء القرار الإداري كلياً أو جزئياً ، إذا ما وجد أنه مصاب بعيب من العيوب الخمسة وهي :"

1 -عدم المشروعية التي تتعلق بالجهة التي تصدر القرار (عدم الاختصاص)
2 -عدم المشروعية التي تتعلق بالإشكال والإجراءات (عيب الشكل)
3 - عدم المشروعية التي تتعلق بأسباب القرار.
4 -عدم المشروعية التي تتعلق بمحل القرار. (عيب مخالفة القانون)
5 –عدم المشروعية التي تتعلق بالغرض (عيب الإنحراف بالسلطة)

---

[1]- يوسف سعدالله الخوري ، القانون الإداري العام ، الجزء الثاني ،الطبعة الرابعة ، 2007 ، ص68 .
[2]- زياد أيوب ، "الإبطال الجزئي في القانون الإداري " ، منشور في م.ق. أ. ، العدد 6 ، 2005 ، من ص 70 الى 85 .

أو يحكم برد الدعوى[1] .

إلا أنه لا يستطيع أن يعدل في قرارات الإدارة ، كما أنه لا يملك أن يحل محل السلطة الإدارية ، ويصدر قراراً مشروعاً ليحل محل القرار غير المشروع . وهذا ما نصت عليه المادة (91) من نظام مجلس الشورى " لا يحق لمجلس الشورى أن يقوم مقام السلطة الإدارية الصالحة ، ليستنتج من هذه الأوضاع النتائج القانونية التي تترتب عليها، ويتخذ ما تقتضيه من مقررات" [2] .

" غير أن هذه القاعدة تجد ما يخفف من حدتها في ما يسمى **بالإبطال الجزئي** الذي يلجأ إليه القاضي الإداري من تلقاء ذاته ، أو بناءً على طلب من المستدعي ، كلما كان ممكناً بتوفر شروطه . فالإجتهاد مستقر على اعتبار انه عندما يطلب من القاضي الإداري إبطال العمل الإداري بصورة جزئية ، هو ملزم برد الطعن كلما كانت أحكام العمل المشكو منه غير قابلة للتجزئة .

Le juge administratif, lorsqu'il est saisi de conclusions tendant a I annulations partielle d un acte dont les dispositions forment un ensemble (ou un tout) indivisible , est tenu de rejeter ces conclusions[3]".

من جهة أخرى " عندما يبطل القضاء الإداري قراراً إدارياً ، ينبغي على الإدارة اتخاذ قرار جديد فإنها تفعل ذلك تبعاً للظروف القانونية ، والواقعية الجديدة .

وأحياناً لا ضرورة لاستصدار قرار آخر، يحل محل القرار المبطل ، أي إن القضية المقضية لا تفرض ذلك : " الحكم بإلغاء حظر نشاط يترتب عليه ممارسته مباشرة [4] .

" أما إذا أوجد القرار الذي أبطل فراغاً قانونياً، فيتوجب على الإدارة سده في خلال مهلة معقولة ، وذلك بإعادة بحث الأوضاع القانونية التي أثر فيها هذا الإبطال .

1- عبد الغني بسيوني عبدالله ، القضاء الإداري اللبناني ، دراسة مقارنة ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، 2001 ص635 .

2- م.ش.ل ، قرار رقم 174 ، تاريخ 7- 4- 1993 ، جان عقل الهوا ، الدولة ، م.ق .أ . ، 1994 ، العدد 7 ، ص263.

3- ايوب زياد ، مقال، " الإبطال الجزئي في القانون الإداري " مرجع سابق . أنظر مجلس شورى الدولة ، قرار رقم 242 تاريخ 10/4 /2003، محمد حسن صالح / الدولة ،م.ق.إ ، 2007 العدد 19 ص 785 .

4- د. فوزت فرحات ، د. غالب فرحات ،مقال ، الغرامة الإكراهية في القانون الإداري او بداية نهاية عصر المحرمات مجلة الحياة النيابية ، قسم الدراسات ، عدد رقم 52 ، ايلول ، 2004، ص .132

فالقرار الذي يبطل مثلاً مرسوم الأستملا ك ، يعيد العقار موضوع الأستملاك إلى صاحبه[1]."

كما أن القرار الصادر عن مجلس شورى الدولة ، والقاضي بإبطال قرار البلدية المستدعى ضدها ، المتضمن صرف المستدعية من وظيفتها في البلدية المذكورة ، يرتب على هذه الأخيرة تنفيذ قرار المجلس ، واعتبار قرار الصرف كأنه لم يكن مع ما يترتب على ذلك من مفاعيل قانونية لجهة دفع الرواتب التي حرمت منها المستدعية بدءاً من تاريخ صرفها وحتى إعادتها فعلياً إلى وظيفتها[2].

كذلك على الإدارة الإلتزام بإزالة الأعمال القانونية المستندة إلى القرار المبطل ، فإذا تم الطعن في القرار التنظيمي لا يترتب على الحكم بإبطاله إبطال القرارات الفردية التي صدرت على أساسه ، لأنها رتبت حقوقاً مكتسبة للأفراد، أما إذا كان القرار الإداري فردي وقضت المحكمة بإبطاله ، يترتب على تنفيذ هذا الحكم إبطال جميع القرارات التي بنيت على أساسه لأن ما بني على الباطل فهو باطل[3].

مثلا بعد ان بت مجلس شورى الدولة بإبطال القرار الصادر عن رئيس بلدية (بقنايا) بكف يد المستدعية وتوقيف تعويضها ، وجعله كأنه لم يكن منذ تاريخ صدوره، وبما إن إبطال هذا القرار يستدعي إبطال مفاعيل القرارات المتخذة نتيجة له، والقاضية بوقف رواتب المستدعية ومستحقاتها وتعويضها ، نظراً لما يتمتع به من قوة القضية المحكمة ، أعلن المجلس حق المستدعية بقبض رواتبها ومستحقاتها كافة[4] .

ثانياً : مبدأ المفعول الرجعي في أحكام إبطال القرارات الإدارية غير المشروعة:

إن المبدأ أن قرار الإبطال يعيد الحالة إلى ما كانت عليه قبل صدور القرار الإداري المطعون فيه والمقضي بإبطاله . وهذا يدل على أن للإبطال مفعولاً رجعياً .

1- جان باز ، الوسيط في القانون الإداري اللبناني ، الطبعة 1974 ، شركة الطبع والنشر اللبنانية ،ص823.
2 - م.ش.ل ، قرار رقم 261 تاريخ 19/1/ 2012 ، صفاء زيدان، بلدية كفرسلوان ، ..
3- عبد الغني بسيوني عبدالله ، القضاء الإداري اللبناني ، المرجع السابق ، ص 646-647
4 - م.ش.ل. ، قرار 208 تاريخ 2011/12/6 ، مانيولا هاشم ابو جودة / بلدية جل الديب ، بقنايا ، 2005 ، العدد 17،ص242 .

لقد أقر مجلس شورى الدولة الفرنسي ، لأول مرة ، مبدأ المفعول الرجعي للإبطال القضائي في قراره المبدئي الشهير (Rodièr عام 1952)[1] .

ويكون مجلس شورى الدولة قد أقر بذلك مبدأ رجعية إبطال القرارات الإدارية المشروعة لتجاوز حد السلطة ، وهذا المبدأ هو تصور قانوني fiction juridique قام به القضاء الإداري ، لإعطاء الإبطال الذي يحكم به مفعولاً كاملاً ، فإن هذا المفعول الرجعي للقرار المبطل ، من شأنه أن يزيل للمتقاضي جميع آثار هذا القرار الذي ألحق به ضرراً[2] .

وكما قال مفوض الحكومة [3] (Cahen- Salvador) رجعية قرارات التنفيذ ضرورية لإعادة تقرير الترقية العادية على الوجه المعتاد والمألوف ".

(La rétroactivité des mesures d'exécution est nécessaire pour rétablir l'avancement normal , le rythme normal et coutumier)

ثالثاً : تكييف مبدأ المفعول الرجعي للقرارات القضائية :

لقد تم تكييف مبدأ رجعية الإبطال القضائي المقرر حرصاً على الحفاظ ة على المشروعية كونه يصطدم مع معطيات واقعية عديدة تعيق تط بيقه بشكل مطلق ومجرد من هذه الإعتبارات الواقعية ، خصوصاً في ما يتعلق بإعادة ترتيب الحياة الوظيفية والحقوق المكتسبة للأشخاص الثالثين.

ففي موضوع إعادة الموظف الذي تم صرفه من الوظيفة بصفة غير مشروعة يستحيل أحياناً إعادة الوضع إلى ما كان عليه، إذ لا يمكنه المطالبة بإعادته إلى الوظيفة نفسها التي كان يشغلها ،لأنها لم تعد شاغرة ، ولكن يمكنه فقط أن يطلب إعادته إلى وظيفة من الدرجة نفسها في فئته[4]، إلا أنه يجب أن لا تستغل الإدارة هذا الأمر لتتهرب من تنفيذ القرار القضائي.

ومن ناحية أخرى فإن إبطال قرار صرف الموظف يؤدي إلى اعتبار أنه لا

---

1 -CE, 26 Décembre 1925 ,Rodière, Grands arrêts de la jurisprudence administrative , Dalloz , 15eme édition 254. V . aussi Massot , Portée et conséquences de l' annulations par le juge d'un acte administrative ,EDCE 1979-1980 n° 31 p .111.

2 - J.fayolle et fils ,AJDA,P.88, CE 26 déc.1973 , Entreprise.

3 - CE , sect, 16 oct. 1959, GuilIe, Rec.316.

4- CE,26 Décembre 1925, Grands arrêts de la jurisprudence administrative, Dalloz, 15eme édition .

يزال في الوظيفة وكأنه لم يصرف ، وعملاً بمبدأ المفعول الرجعي ، تدفع له الرواتب والتعويضات كما لو أنه مارس الوظيفة بشكل فعلي ، إلا أن هذا الواقع اصطدم بصعوبة تطبيقه بشكل كامل فابتدع الإجتهاد نظرية تعويض" Deberles " وهو الموظف الذي صدر الإجتهاد في قضيته وتتبنى هذه النظرية " قاعدة الخدمة الفعلية " أي أن دفع الراتب للموظف معلق على شرط إتمامه فعلياً المهام المرتبطة بالوظيفة، إلا أنه يبقى لهذا الموظف أن يطالب بالتعويضات عن الأضرار المعنوية كالمس بسمعته ، والأضرار المادية الناجمة عن التوقف عن قبض راتبه خلال فترة الصرف.
«...l'objet d'une révocation irrégulière, ne peut, en l'absence de service fait, prétendre au rappel de son traitement, mais il a droit à l'allocation d'une indemnité»[1] .

أما الإجتهاد اللبناني فقد تبنى الإجتهاد الفرنسي في قضية "Deberles " وقد استقر اجتهاد على أنه لا يعطى الموظف الذي يلغى مرسوم صرفه من الخدمة رواتبه عن المدة الفاصلة ، إنما يستحق له تعويض يتناسب مع الضرر المادي الذي أصابه أثناء تلك المدة [2].

وفي القرار رقم (808 الصادر بتاريخ 9/16 /1995) رامز امين سركيس ورفاقه / الدولة – وزارة المالية – المديرية العامة للجمارك ، والذي قضى بأن لجوء الإدارة إلى تطبيق المفعول الرجعي للقانون ، يلزمها بالأخذ بمضمونه الشامل ، وتطبيقه على قدم المساواة على الجميع.

فنظرية الموظف الواقع (théorie des fonctionnaires de fait) التي تسعى إلى التخفيف من الآثار الضارة ، وعواقب إبطال قرار تعيين موظف ، والتي ستكون خطيرة للغاية إذا كان يمارس وظيفة لفترة طويلة.

فالموظف ليس ملزماً إعادة الرواتب والتعويضات التي قبضها أثناء توليه مهامه، كما أن خدماته تؤخذ بعين الاعتبار لتحديد أقدميته وحقوقه في الراتب التقاعدي عند الإقتضاء . بالإضافة إلى أن العقوبات التأديبية تبقى قائمة ما يؤكد الشذوذ عن قاعدة اعتبار القرار الإداري المبطل دون مفعول من تاريخ صدوره[3] .

---

[1] - CE 7avril 1933, Deberles , rec 439.

[2]- جان باز ، الوسيط في القانون الإداري اللبناني ، المرجع السابق ، ص 333-334.

[3]- يوسف سعد الله الخوري ، القضاء الإداري مسؤولية السلطة العامة ، المرجع السابق ، ص ، 289-297.

النبذة الثانية : فئة القضاء الشامل أو القضاء الشخصي :

كان المبدأ السائد هو عدم مسؤولية الإدارة ع ن الأضرار التي تلحقها بالأشخاص كون هذه المسؤولية تتنافى مع فكرة سيادة الدولة ، فالإدارة تلزم ولا تلتزم بالتعويض إلا على سبيل التسامح والتبرع ، فالمتضرر لم يكن أمامه سوى الإدعاء على الموظف بصفته الشخصية والذي غالباً ما يكون متعسّراً ، أو يتدخل المشرّع لحمايته من خلال وضع الحواجز أمام الإدعاء عليه مثل إلزام المتضرر الحصول على اذن سابق من الإدارة لمقاضاته .

إلا أن هذا المبدأ ما لبث أن بدأ بالتراجع ، حيث اعتبر بعض الفقهاء أن السيادة لا تتنافى مع الخضوع للقانون ، وإمكانية مقاضاة الدولة وإلزامها بالتعويض ، وما لبث أن تدخل المشرع **وأقرّ مسؤولية الدولة عن أعمال الإدارة وإلزامها بالتعويض** ، وذلك من خلال النصوص الصريحة " كمسؤوليتها عن بناء الجسور والمنشآت العامة ، "والأعمال القانونية التي تصدر بإ رادة الإدارة المنفردة كالقرار ات الفردية ، وكذلك الأعمال التي تصدر بالاتفاق بين الإدارة والأفراد كالعقود الإدارية .

فإذا تبين للقضاء أن نشاط السلطة العامة سواء تمثل في تصرف قانوني أو فعل مادي قد أوقع ضرر بالمدعي ، يحق له مساءلة السلطة العامة عن ذلك بالحكم عليها بمبلغ من المال مقابل هذا الضرر[1].

ف مراجعة القضاء الشامل تهدف إذاً إلى حماية الحقوق الشخصية التي يصيبها ضرر ناجم عن عمل الإدارة المخالف لمبدأ المشروعية ، وقد اعتبر مجلس شورى الدولة في أحدى قراراته الى أن القضاء الإداري يخول القاضي صلاحيات شاملة ، تحسم النزاع فهو يقرر المسؤولية ، ويرتب على الوضع غير المشروع نتائجه القانونية ويحكم بالتعويض[2].

" وتتسع سلطة القاضي في دعوى القضاء الشامل بحيث تشمل البحث والتقرير في جميع نقاط النزاع ووجوهه ، كما يكون بإمكانه أيضاً أبطال الإجراءات الإدارية التي تتعارض مع ادعاءات المدعي المحقة "[3].

1- خليل محسن : القضاء الإداري ، الدار الجامعية ، 1992 ص 229.
2- م.ش.ل. قرار رقم 972 تاريخ 4/7/1996 أحمد الحج ورفاقه / الدولة م.ق.أ.1997 ، ص،76 .
3- فوزات فرحات ، القانون الإداري العام ،الكتاب الأول ، 2004 ، ص 180 .

والقضايا التي تدخل ضمن نطاق هذا القضاء بحسب قانون نظام مجلس شورى الدولة هي الآتي :

1. طلبات التعويض عن الأضرار التي تقع بسبب الأشغال العامة أو تنفيذ المصالح العامة.
2. الأضرار الناجمة عن سير العمل الإداري في المجلس النيابي ....

فلو طالب المدعي بالتعويض مثلاً عن خطأ الإدارة : فالقاضي هنا لا يكتفي بإثبات خطأ الإدارة ، بل يحدد أيضاً مركز المدعي كاملاً بتقرير مبلغ التعويض المستحق له[1] وان هذه القرارات القضائية لها حجية نسبية تقتصر على أطراف النزاع "المدعي والمدعى عليها الإدارة " حيث يرتب آثاراً ملزمة فيصدر بإلزام المحكوم عليه بدفع مبلغ من المال للمحكوم له[2].

كما اعتبر أيضاً في قرار له : بإلزام مجلس الإنماء والإعمار بدفع التعويض المستحق للمتضرر ، من جراء تنفيذ أشغال عامة . فقد ثبتت مسؤولية الدولة لأن الضرر ناجم عن الأشغال العامة المنفذة ، فالرابطة السببية متو افرة . وقد تبين من خلال تقرير الخبير بأن الأشغال أدت إلى إقفال طريق ما أدى إلى تضرر الوصول إلى المحطة، وتراجع أعمال الشركة . وإذا كان الضرر عام اً فيتحمل الجميع أعباء المنفعة العامة نظراً للاستفادة التي ستحققها تلك الأشغال ، عملاً بمبدأ المساواة أمام الأعباء العامة ، ولكن بما أن الضرر لمالك العقار المجاور هو ضرر غير عادي وغير مألوف، فيتوجب التعويض عليه ، وهو يقدر التعويض نسبة إلى قيمة الضرر . ويعود للقاضي الإداري تحديد تعويض مقطوع استناداً الى تقرير الخبير[3] .

النبذة الثالثة : قضاء التفسير :

بموجب قانون نظام مجلس شورى الدولة ، ينظر مجلس شورى الدولة في طلبات التفسير، أو تقدير صحة الأعمال الإدارية .وعلى المحاكم العدلية أن ترجئ البت

---

[1] - د.فوزت فرحات ، القانون الإداري العام ، مرجع سابق ، ص180.

[2]- م.ش.ل. قرار رقم 71 تاريخ 24/3/1996 سلام ورفاقه / الدولة ، م .ق.أ . 1997 -1998 .العدد 3- ص 89.

[3]- م.ش.ل. قرار رقم 179 تاريخ 20\12\2006 شركة توضا ش.م.م \مجلس الإنماء والاعمار الدولة اللبنانية وزارة الأشغال العامة والنقل .م.ق أ .العدد 18.

في الدعاوى التي تعرض عليها، إذا استلزم حل هذه الدعاوى تفسيراً ، أو تقدير صحة عمل إداري يخرج النظر به عن صلاحيتها[1] .

وفي سبيل ذلك يعرض الفريق الأكثر عجلة، المسألة على مجلس شورى الدولة الذي يعطي رأياً يكون ملزماً للمحاكم العدلية في القضية التي أعطي الرأي من أجلها .

المبحث الثاني : إجراءات تنفيذ الأحكام الإدارية .

إن الإدارة ملزمة بتنفيذ أحكام مجلس شورى الدولة ، ولكنها في حال صدور الأحكام ضدها ، وأمتنعت عن التنفيذ ، فإنه لا بد من اتباع إجراءات معينة من أجل تنفيذ تلك الأحكام سوف نتطرق اليها في (الفقرة الاولى) ، وشروط تنفيذها (الفقرة الثانية) .

الفقرة الأولى : إجراءات التنفيذ :

نصت المادة (93) من نظام مجلس شورى الدولة على ما حرفيته: أحكام مجلس شورى الدولة ملزمة للإدارة ، وعلى السلطات الإدارية أن تتقيد بالحالات القانونية كما وصفتها هذه الأحكام.."

واعتبر العميد Duguit : إن الدولة وبتعبير بسيط ، مقيدة الإلتزام بالأحكام القضائية[2]

“Il faut en un mot reconnaitre que l’état est lui même lié par les décisions de ses tribunaux’’.

كما نصت المادة 564 أ.م.م. على أنه " يكتسب الحكم القوة التنفيذية من تاريخ صدوره إذا كان قطعياً أو من التاريخ الذي يصبح فيه قطعياً ما لم يمنح المحكوم عليه مهلة للتنفيذ أو المحكوم له التنفيذ المعجل ."

ولذلك يحق للمحكوم له أن يلجأ إلى الطرق المعينة في القانون لتنفيذ الحق المقرر له في هذا الحكم[3].

يفرق نظام مجلس شورى الدولة في هذا الصدد بين الأحكام الصادرة ضد الأفراد والأحكام الصادرة ضد الإدارة :

---

[1]- يوسف سعد الله الخوري ، المرجع السابق، ص 245 .

[2]- Duguit, Théorie Générale de l’Etat, Paris, 3eme édtion, 1930, p.130

2– ادوار عيد ، القضاء الإداري ، أصول المحاكمات الإدارية الجزء الأول 1974، مطبعة باخوس وشرتوني، بيروت ، ص518 وما يليها.

فالأحكام الصادرة ضد **الأفراد** ، كما هي الحال في قضايا الضرائب [1] ، تنفذ بواسطة دائرة إجراء بيروت إذا كانت القوانين لا تجيز تنفيذها بالصورة الإدارية ، وتتبع في المعاملة التنفيذية الأصول ذاتها المرعية في (قانون أصول المحاكمات المدنية) عملاً بالمادة (123–124) من نظام مجلس شورى الدولة. " إن هذا التنفيذ يتم عملياً بواسطة موظف ملحق بهيئة القضايا في وزارة العدل ، وتحت إشراف رئيس دائرة التنفيذ"[2].

أما الأحكام الصادرة ضد **الإدارة** لمصلحة الأفراد فإن القانون لا يخول هذا الأخير الحق بالتنفيذ الجبري في وجهها ، نظراً لأن أموال الدولة والإدارات والمصالح العامة ، غير قابلة للحجز وفقاً للمادة 594 ا.م م، "هذا بالإضافة إلى أن الدولة تعتبر مديناً شريفاً يقوم بتنفيذ التزاماته بصورة طبيعية دون تهرب أو سوء نية"[3].

وبعد حصول المحكوم له على نسخة من الحكم ، صالحة للتنفيذ يقدم طلباً بهذا التنفيذ إلى رئيس مجلس شورى الدولة الذي يحيله دون إبطاء مع النسخة المذكورة إلى السلطة الإدارية المختصة لإجراء المقتضى" هذا يعني : إن على صاحب العلاقة انتظار التنفيذ التلقائي من قبل السلطة الإدارية الذي استحصل على حكم ضدها"[4].

وفي حال فقد المحكوم له الصورة الأساسية الصالحة للتنفيذ، فانه يعطي صورة أخرى بدلاً منها وتدون عليها عبارة بدل عن ضائع، شرط أن يطلب هو ذلك بمراجعة مستقلة لهذه الغاية. وتقدم هذه المراجعة الجديدة بوجه الخصم الأساسي ذاته، ولا تعطى صورة "البدل عن ضائع" إلا بعد التثبيت من عدم تنفيذ الصورة المفقودة..." [5]. يجب على الإدارة أن تقوم بتنفيذ ما قضي به بحسن نية، فإذا تقاعست عن تنفيذ حكم مبرم في مهلة معقولة من دون سبب يؤدي إلى إفساح المجال أمام المتضرر تقديم طلب للحكم بغرامة إكراهية شرط عدم ظهور نية الإدارة في التنفيذ.

أما في حال جاء التنفيذ ناقصاً لا يتفق مع مضمون الحكم يؤدي ذلك إلى رفع دعوى جديدة أما الإبطال لتجاوز حد السلطة بسبب مخالفة قوة القضية المقضية وفقاً للما 108

1- م.ش.ل قرار رقم تاريخ 30\5\2007 ذكريا اسماعيل حرب\بلدية بيروت العدد 2006\2007 .

2- الندوة العلمية للمركز العربي للبحوث القانونية والقضائية -26-27\7\2010 إشكاليات تنفيذ الأحكام القضائية وكيفية حلها، مداخلة - - جمع مضمونها ونسّقه القاضي جان داود فهد.

3 - ادوار عيد ، القضاء الإداري أصول المحاكمات الإدارية ، الجزء الأول ، المرجع السابق ،ص519 .

4- محيي الدين القيسي ، القانون الإداري العام، الطبقة الأولى، 2007، منشورات الحلبي الحقوقية، ص 324 .

5- يوسف سعد الله الخوري ، القضاء الإداري مسؤولية السلطة العامة، المرجع السابق ، ص 307 .

الفقرة الثالثة من نظام مجلس شورى الدولة أو دعوى التعويض عن الضرر ال لاحق بالمتضرر.

وإذا امتنعت عن أداء واجبها في تنفيذ الحكم الصادر لصالح المدعي يفتح المجال أمامه التقدم إلى مجلس شورى الدولة مطالباً بالتعويض عن الأضرار[1]. بالرغم من إن هذه المسؤولية لا تقوم أحياناً على أساس وجود خطأ من الإدارة لاعتبارات تتعلق بالصالح العام. وهذا ما سوف نعالجه في القسم الثاني من البحث.

الفقرة الثانية : شروط تنفيذ الأحكام القضائية من قبل الإدارة :

إن القرار الإداري لا بد من أن تتوفر به عدة شروط لكي يصبح صالح للتنفيذ وهي : أن يكون قرار قضائي مبرم (نبذة أولى) ، إيداع الأحكام دوائر التنفيذ حسب الأصول (نبذة ثانية) ، ربط النزاع مع الإدارة (نبذة ثالثة) ، أن يكون القرار القضائي الإداري ممهوراً بالصيغة التنفيذية (نبذة رابعة) ، عدم وجود حكم صادر بوقف التنفيذ (نبذة خامسة).

النبذة الأولى : أن يكون قرار قضائي مبرم (irrevocable) :

لقد أشارت المادة (93) من نظام مجلس شورى الدولة انه: " على الشخص المعنوي في القانون العام أن ينفذ في مهلة معقولة الأحكام المبرمة...

ولا بد هنا من الإشارة إلىأن القانون الفرنسي لم يشترط لفرض الغرامة أن يكون القرار قد اكتسب قوة الشيء المحكوم فيه، وذلك بخلاف نص المادة (93) – شورى الذي اشترط أن تكون الأحكام مبرمة. إلا إن التقدير الاستنسابي المتروك لمجلس الدولة في الحكم بالغرامة يقود إلى تخصيصها، إلى حد ما للقرارات التي اكتسبت قوة الشيء المحكوم فيه[2].

حيث تقدم العقيد المتقاعد حبيب الأسمر بمراجعة يطلب فيها إلزام الدولة بمبلغ... عن كل يوم تأخير في تنفيذ القرار الصادر عن مجلس شورى الدولة ولغاية التنفيذ الفعلي بمثابة غرامة إكراهية. فجاء في القرار " بما أن مجلس شورى الدولة وهو المحكمة

1- م.ش.ل، رقم 380 تاريخ 12/ 13/ 1984، المحامي شفيق ناصيف / الدولة، م.ق.إ. العدد الأول 1985 ، ص 296 .
2 - سبيل جلول ، مجلة الحياة النيابية، قسم الدراسات، عدد 77، كانون الأول 2010 من ص66 الى ص 75.

العليا التي تتولى القضاء الإداري يصدر قرارات قضائية مبرمة ونافذة تكتسب الدرجة القطعية وهي بمنأى عن الطعن بطرق المراجعة العادية وتحوز القوة التنفيذية وتتمتع بقوة القضية المقضية المحكمة المتعلقة بالنظام العام وبما أن ما يقضي به مجلس شورى الدولة يجب الأخذ به بصورة نهائية غير قابل لإعادة النظر وأحكامه القضائية لا تقع تحت رقابة وتقدير الإدارة . وبما أن المستدعي الذي تضرر من تأخر الإدارة في تنفيذ الحكم المبرم الصادر عن مجلس شورى الدولة يطلب الحكم ب إلزامها بدفع مبلغ... وبما أن لهذا المجلس من حق التقدير تحدد الغرامة الإكراهية مبلغ خمسين ألف عن كل يوم تأخير [1].

وفي حديث خاص مع رئيس مجلس شورى الدولة القاضي شكر صادر اعتبر انه في البداية كان عدم التنفيذ هو استثناء على الاستثناء، أما في يومنا الحاضر أصبح الوزير والمدير العام يتلطى وراء إعادة المحاكمة على اعتبار أن القرار المبرم هو القرار الذي لم يعد قابلاً للطعن بأي من الطرق العادية: الإستئناف أو الإعتراض وغير العادية: التمييز و إعادة المحاكمة. متناسياً أن القضاء الإداري يصدر قرارات قضائية نافذة تكتسب الدرجة القطعية وتحوز القوة التنفيذية وتتمتع بقوة القضية المقضية المحكمة المتعلقة بالنظام العام[2].

النبذة الثانية : إيداع الأحكام دوائر التنفيذ حسب الأصول :

" إن اجتهاد هذا المجلس مستمر على اعتماد مسؤولية الإدارة اتجاه المواطنين عندما تتقاعس عن تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة لمصلحتهم والتي أودعت دوائر التنفيذ حسب الأصول.

في قضية الشركة اللبنانية المتحدة للمقالع والكسارات على الدولة اعتبر مجلس شورى الدولة " إن اجتهاد هذا المجلس مستمر على اعتماد مسؤولية الإدارة اتجاه المواطنين عندما تتقاعس عن تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة لمصلحتهم والتي أودعت دوائر التنفيذ حسب الأصول..." [3].

---

[1] - م.ش.ل. قرار رقم 517 تاريخ1996/5/7 ، الأسمر/الدولة، م.ق.1، 1997 العدد العاشر ص596.
[2] - مقابلة مع الرئيس شكري صادر، في 2012/11/8، مجلس شورى الدولة-، قصر العدل.
[3] - م.ش.ل، رقم 15 تاريخ 2005/10/06،الشركة اللبنانية المتحدة للمقالع والكسارات ش.م.ل/ الدولة-وزارة الداخلية.

النبذة الثالثة : ربط النزاع مع الإدارة .

مذكرة ربط النزاع هي كل عريضة يضمنها المستدعي مطاليبه ويقدمها الى المرجع الصالح أو تنتهي بالنتيجة إلى هذا المرجع .وهي تشكل مرحلة من مراحل الدعوى الإدارية[1].

ولكن يجب أن تكون طلبات المستدعي واضحة لا غموض فيها ،لأجل إتخاذ القرار المناسب من قبل الإدارة ، وإلا فإن المراجعة ترد شكلاً لتقديمها خلافاً للأصول التي تقضي بالاستحصال على قرار إداري مسبق[2] .

وإذا تضمنت مذكرة ربط النزاع بعض المطالب دون غيرها فإن المراجعة القضائية تكون مقبولة شكلاً فقط فيما خص المطالب الواردة في المذكرة دون سواها[3] .

ونلاحظ من خلال استنطاق أحكام مجلس شورى الدولة اللبناني أن اجتهاد هذا المجلس قد استقر على وجوب ربط النزاع مع الإدارة ، ثم الطعن بعد ذلك بقرار الرفض الضمني أو الصريح ضمن المهلة القانونية[4] .

وبما أنه يستنتج مما تقدم أن طلب إلزام الدولة تنفيذ القرارات المبرمة الصادرة عن مجلس شورى الدولة وفرض غرامة إكراهية بحقها هو نزاع جديد يستدعي وجوب تقديم مذكرة ربط نزاع. " على انه لا ضرورة لان تحتوي مذكرة ربط النزاع على طلبات مفصلة ومطالبة بالعطل والضرر، كما انه لا ضرورة لتحديد قيمة التعويض المطالب به في مذكرة ربط النزاع باعتبار أن تحديد مبلغ التعويض في مذكرة ربط النزاع ليس شرطاً أساسياً لقبول المراجعة "[5] .

النبذة الرابعة : أن يكون القرار القضائي الإداري ممهوراً بالصيغة التنفيذية.

المبدأ العام أن الأحكام القضائية لا تكون محلا للتنفيذ ما لم تمهر بالصيغة التنفيذية، هذه الأخيرة هي التي تجعل من القرار القضائي صالحا للتنفيذ، وتسلم صورة الحكم الصالحة للتنفيذ مختومة بخاتم المحكمة وموقعة منه بعد أن يذيلها رئيس القلم أو الكاتب

1- مجلس شورى الدولة 14أيار 1998،الحاج ،م.ق.إ.،العدد، 13 ،1999،م2،ص503.
2- يوسف سعد الله الخوري ، القانون الإداري العام ، الجزء الثاني ، المرجع السابق ، ص ، 296-297.
3- مجلس شورى الدولة 14تموز 1988،جاك نصر ، م.ق.إ.،العدد الثالث ،1988، ص159 .
4- عباس نصرالله ، الغرامة الإكراهية والأوامر في التنازع الإداري ،مرجع سابق ، ص 80 .
5- م.ش.ل، قرار رقم 255 تاريخ 1995/1/24، شفيق الياس الرياشي/ الدولة، م.ق.إ. 1996، العدد التاسع ص273.

الذي ينيب عنه بعبارة " صورة طبق الأصل صالحة للتنفيذ [1]. أما نموذج صيغة التنفيذ في فرنسا فتبينه المادة R751-1CJA التي تلزم المعنيين بالحكم القضائي و الموظفين في المحاكم بتنفيذ الأحكام الإدارية.

« Les expéditions de la décision délivrées aux parties portent la formule exécutoire suivante : " La République mande et ordonne au (indiquer soit le ou les ministres, soit le ou les préfets soit le ou les autres représentants de l'Etat désignés par la décision) en ce qui le (les) concerne ou à tous huissiers de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision. "».

القانون الفرنسي رقم 91–650 الصادر بتاريخ 9 تموز 1991 ادخل بعض الإصلاحات على قانون أصول محاكمات مدنية وحدد القرارات القابلة للتنفيذ منها القرارات الصادرة عن القضاء العدلي أو الإداري كونها تتمتع بالقوة التنفيذية. إلا أن القانون نفسه وفي المادة الأولى منه ذكر أن التنفيذ القسري والتدابير الاحترازية لا يمكن اللجوء إليها بمواجهة الأشخاص اللذين يستفيدون من حصانة التنفيذ.

« L'exécution forcée et les mesures conservatoires ne sont pas applicables aux personnes qui bénéficient d'une immunité d'exécution ».

بما معناه أنه على الصعيد العملي التنفيذ بوجه الدولة ليس ممكناً، ما يجعل عبارة الصيغة التنفيذية فارغة المضمون ولا تؤدي إلى نتائج فعلية عندما تكون الإدارة منفذ عليها. إن الأمر في النهاية يتوقف على حسن نية الإدارة والتزامها بمبدأ الشرعية.
إلا إن الصيغة التنفيذية التي تعطى للقرار القضائي ضد الأفراد أو الجماعات ، من شأنها تبرير اللجوء إلى التنفيذ القسري عند إمتناعهم عن التنفيذ ، إن عبارة " صالح للتنفيذ " كفيلة بتحريك القوى العامة للتنفيذ.

كما اعتبر مجلس الدولة الفرنسي في حكمه المبدئي الشهير COUITÉAS[2] .

[1] - قانون أصول المحاكمات المدنية اللبناني رقم 83/90 منشورات صادر مادة 554-565

[2]- CE.30. Nov. 1923. COUITÉAS. Rec. p789

إن المتقاضي المزود بحكم قضائي مشمول حسب الأصول بالصيغة التنفيذية له الحق في الإعتماد على القوة العامة من اجل تنفيذ الحكم.

“ Considérant que le justiciable nanti d’une sentence judiciaire dument revêtue de la formule exécutoire est en droit de compter sur la force public pour l’exécution du titre qui lui a été ainsi délivré…”

النبذة الخامسة : عدم وجود حكم صادر بوقف التنفيذ:

نصت المادة 77 من نظام مجلس شورى الدولة [1] " لا توقف المراجعة تنفيذ العمل الإداري أو القرار القضائي المطعون فيه. لمجلس شورى الدولة أن يقرر وقف التنفيذ بناء على طلب صريح من المستدعي إذا تبين له من ملف الدعوى أن التنفيذ قد يلحق بالمستدعي ضرراً بليغاً وان المراجعة ترتكز على أسباب جدية هامة. إلا انه لا يجوز وقف التنفيذ إذا كانت المراجعة ترمي إلى إبطال مرسوم تنظيمي أو إبطال قرار يتعلق بحفظ النظام أو الأمن أو السلامة أو الصحة العامة...

ما يظهر إن مبدأ الأثر الغير واقف للدعوى ليس مطلقاً، وانه من ناحية يؤكد فعالية العمل الإداري ويعطي للإدارة ميزة عن الأفراد، ومن ناحية أخرى يعزز دور القاضي الإداري في مراقبة وتقدير الضرر البليغ والأسباب الجدية التي يجب أن تتوفر من أجل إصدار حكم قطعي بوقف التنفيذ.

كما نصت المادة R811-7 من القانون الإداري الفرنسي

« Dans les autres cas, le sursis peut être ordonné a la demande du Requérant si l’exécution de la décision de première instance risque d’entraîner des Conditions difficilement réparables et si les moyens énoncés dans la requête Paraissent sérieux en l’état de l’instruction » (1).

إن وقف تنفيذ القرار القضائي المطعون فيه يحقق مصالح المتقاضين مما قد يصيبهم من أضرار بليغة لا يمكن إصلاحها من خلال هذا التنفيذ.

---

[1]- المادة 77 من نظام مجلس شورى الدولة .

والجدير ذكره إن القانون الفرنسي الصادر في 30 حزيران 2000 والمتعلق بتعديل إجراءات العجلة أمام المحاكم الإدارية ، أعطى المشرع الفرنسي القاضي الإداري إمكانية وقف تنفيذ القرار الإداري أو بعض آثاره وذلك في المادة L.521-4 وبذلك يكون ممكناً لقاضي العجلة الإداري أن يعدل ، عند توفر أي عامل جديد ، قراراته التي أصدرها أو ينهيها

« Saisi par toute personne intéressée, le juge des référés peut , au vu d'un element nouveau, modifier les mesures qu'il avait ordonnés ou mettre fin »(1).

إذاً استثناءاً على الأثر الغير واقف للدعوى يمكن لمجلس شورى الدولة وبناءً على طلب المستدعي أن يوقف تنفيذ العمل الإداري أو القرار القضائي المطعون فيه عملا بالمادة 77 باتخاذه قرار إعدادي لحين صدور حكم في الدعوى الأصلية. ويعنى بالقرار القضائي قرارات الهيئات الإدارية ذات الصفة القضائية ، التي يجوز الطعن فيها بالتمييز أو النقض أمام مجلس شورى الدولة(2).

علماً إن الحكم بوقف تنفيذ القرار مؤقت إلا انه حكم قطعي بمعنى انه يتمتع بقوة القضية المقضية فيما فصل فيه بشأن وقف التنفيذ أو عدمه(3). ما يلزم السلطات الإدارية بتنفيذ هذا الحكم. و أكد مجلس شورى الدولة (4) أنه عملاً بقاعدة قوة القضية المقضية فإنه على الإدارة أن تذعن للقرارات القضائية الصادرة عن هذا المجلس سواء أكانت قرارات تتعلق بوقف التنفيذ أم قرارات نهائية. إلا أن ذلك يختلف على ارض الواقع حيث اصدر المجلس البلدي في عمشيت تاريخ 97/5/23 قراراً يقضي بإسقاط عقارات من الملك العام إلى ملك خاص وبيعها من السيد... فأصدر مجلس الشورى قراراً يقضي بوقف تنفيذ القرار المذكور. عاد المجلس البلدي وأصدر قراراً بالموضوع ذاته، أقف تنفيذه بتاريخ 97/10/16، فما كان من وزير الشؤون البلدية والقروية إلا إن صادق على القرار الموقوف تنفيذه وهنا نرى مخالفة فادحة للقضية

1- Code de justice administrative, Article L. 521-4, crée par loi n2000-597 du 30 juin 2000-en vigueur le 1er janvier 2001.

2 - محمد رفعت عبد الوهاب ، القضاء الإداري، الكتاب الثاني، منشورات الحلبي الحقوقية 2002، ص 330.

3- محمد رفعت عبد الوهاب ، القضاء الإداري، المرجع السابق ، 338.

4- م.ش.ل، قرار تاريخ 1991/10/30، نزيه ديب شمعون/ الدولة-وزارة الداخلية.مجلة القضاء الاداري في لبنان 1992.

المحكوم بها. أبطل مجلس شورى الدولة القرار البلدي واعتبر إن من نتائج إبطال هذا القرار يبطل القرارات المستمدة منه وان قرار المصادقة واقع في غير موقعه القانوني ومستوجب الإبطال[1].

الفصل الثاني : الصعاب التي تواجه تنفيذ أحكام القضاء ضد الإدارة :

في الواقع هناك العديد من الصعاب التي تعيق عملية تنفيذ الأحكام الصادرة عن القضاء الإداري ضد الإدارة ، وهي : صعاب قانونية (مبحث أول) ، وصعاب إدارية (مبحث ثاني) .

المبحث الأول : صعاب قانونية :

إن غياب النصوص القانونية الواضحة والصريحة ، التي تلزم الإدارة بتنفيذ الأحكام الصادرة ضدها، قد ساعدها أكثر فأكثر على الإمتناع أو التهاون والمماطلة في التنفيذ أو التنفيذ الجزئي للاحكام ، فمن خلال نظرة على القوانين اللبنانية: نجد أننا نفتقد إلى نص إلزامي واضح وصريح، إن من جهة المهلة الزمنية ، أو لجهة العقوبات في حال الإمتناع عن التنفيذ، وسوف نتعرض لهذه الصعاب ، إن لجهة غياب النصوص القانونية (فقرة أولى) ، وصعاب دستورية (فقرة ثانية) .

الفقرة الأولى : غياب النصوص القانونية :

على الرغم من وجود نصوص قانونية في كل من قانون العقوبات ، وقانون أصول المحاكمات المدنية ، ونظام مجلس شورى الدولة ، وقانون الموظفين. الا أنها جميعاً ليست كافية بمضمونها الحالي لإلزام الإدارة بالتنفيذ ، في ظل عدم وجود نص واضح وصريح يحملها على التنفيذ ، لذلك سوف نقف على نصوص قانون أصول المحاكمات المدنية (نبذة أولى) ، ونظام مجلس شورى الدولة (نبذة ثانية) ، وقانون العقوبات (نبذة ثالثة) ، ونظام المستخدمين (نبذة رابعة) .

---

[1]- - م.ش.ل، قرار رقم 295 تاريخ 1999/1/18، جوزف وشهيد وبطرس وداني متى/الدولة.

النبذة الأولى : النصوص القانونية في قانون أصول المحاكمات المدنية :

إن قانون أصول المحاكمات المدنية أولى مهمة تنفيذ الأحكام القضائية إلى دائرة التنفيذ حيث نصت المادة (828) [1]على ما يأتي :" تتولى دائرة التنفيذ تنفيذ الأحكام والقرارات والأوامر الصادرة عن المحاكم ، على اختلاف أنواعها، والمتضمنة إلزامات يستوجب تنفيذها اتخاذ تدابير على الأموال ، أو الأشخاص ، والإسناد وسائر الإسناد التي أجاز القانون تنفيذها. وتقرير الحجوز الإحتياطية ، وذلك مع مراعاة أحكام القوانين التي تولي مثل هذه المهام لمراجع أخرى ..." .

وأضاف في المادة (860) على أنه :" لا يجوز إلقاء الحجز على الأموال التي منع القانون حجزها وعلى الأموال الآتية : " أموال الدولة وسائر الأشخاص المعنويين ذوي الصفة العامة ... " .

هذا بالإضافة إلى العديد من النصوص الأخرى التي تجيز لدائرة التنفيذ الإستعانة بأجهزة السلطة لتنفيذ الأحكام القضائية ، ومنها المادة (904) التي أعطت الحق " لمأمور التنفيذ عند الإقتضاء، أن يستعين بالقوة العامة في سبيل القيام بمهمته " ، والمادة (997) التي نصت على أنه " يجوز للدائن أن يطلب حبس مدينه الذي يرفض تسديد ديونه ... "

فمن خلال هذه النصوص يظهر إن إمتناع **الأفراد** عن تنفيذ أحكام مجلس شورى الدولة الصادرة ضدهم لا يثير أي إشكال، إذ إن القانون قد أجاز التنفيذ الجبري بوجه هؤلاء وفقاً للقواعد المنصوص عليها في أصول المحاكمات المدنية .

أما فيما يتعلق بتنفيذ الأحكام ضد **الإدارة** نجد: أن نصوص قانون أصول المحاكمات المدنية " التنفيذ " بدلاً من أن تساعد على إجبار الإدارة على التنفيذ الجبري، أو حملها على التنفيذ ، على العكس من ذلك نجد أن تلك النصوص تحمي الإدارة من خلال استبعاد الحجز على أموالها ، وأن التنفيذ الجبري لا يصح إذ إنها تعتبر "مديناً شريفاً " يقوم بتنفيذ التزاماته بصورة طبيعية دون تهرب أو سوء نية ، هذا بالإضافة الى تمتعها بامتيازات السلطة العامة[2] .وإن هذه الامتيازات كثيرة ومتعددة ،[3]

---

[1]- قانون أصول المحاكمات المدنية اللبناني .

[2] - جهاد صفا ، أبحاث في القانون الإداري ، منشورات الحلبي الحقوقية ، الطبعة الأولى 2009 ، ص 28 .

[3]- Bonnard (R) et Pacteau (B) : Le contrôle juridictionnel de l’administration, Paris, Dalloz, 2005, p. 85.

)ومنها على سبيل المثال لا الحصر: " امتياز التنفيذ المباشر " " قرينة سلامة القرارات الإدارية " وغيرها .

النبذة الثانية : النصوص القانونية في نظام مجلس الشورى:

إن نظام مجلس شورى الدولة يتضمن العديد من النصوص القانونية التي تنظم عملية تنفيذ الأحكام التي يصدرها ضد الإدارة . حيث نصت المادة (93) على أن " أحكام شورى الدولة ملزمة للإدارة ، وعلى السلطات الإدارية أن تتقيد بالحالات القانونية كما وصفتها هذه الأحكام ، وعلى الشخص المعنوي من القانون العام ، أن ينفذ في مهلة معقولة، الأحكام المبرمة الصادرة عن مجلس شورى الدولة، تحت وإذا تأخر التنفيذ دون سبب ، يمكن بناءً على طلب المتضرر الحكم بإلزامه بدفع غرامة إكراهية يقدرها مجلس شورى الدولة، وتبقى سارية المفعول لغاية تنفيذ الحكم ... " .

أما المادة (123) فقد نصت على" تؤمن دائرة التنفيذ المختصة وفق القواعد المنصوص عليها في قانون أصول المحاكمات المدنية تنفيذ القرارات الصادرة عن مجلس شورى الدولة والمحاكم الإدارية بحق الأفراد ، التي لا تجيز القوانين تنفيذها بالصورة الإدارية ".

وكذلك المادة (126) نصت على أن :" نقدم طلبات تنفيذ القرارات الصادرة بحق السلطة الإدارية إلى رئيس مجلس شورى الدولة، الذي يحيلها بلا إبطاء مع النسخة الصالحة للتنفيذ ، إلى المراجع المختصة لإجراء المقتضى " .

ويتبين من خلال هذه المواد بأنها لا تحتوي على مهلة محددة للتنفيذ، بل تحدثت عن إلزام الإدارة بغرامة إكراهية يقدرها مجلس الشورى لحملها على التنفيذ، وتبقى سارية لغاية تنفيذ الحكم . لذلك فإن تنفيذ الأحكام ظل مرتبط بقرار صادر عن الإدارة .

ولا بد من الإشارة إلى أن لجنة الإدارة والعدل النيابية ، التي انعقدت بتاريخ (2011/5/11) قد ناقشت المادة (92) من نظام الشورى ، وانتهت اللجنة إلى درس تعديل نص المادة (93) من قانون مجلس شورى الدولة بعد (13) جلسة، خصصت له، وقررت أنه إذا كانت الأحكام صادرة ومحددة المبالغ فيها، فإن لدوائر الإدارة مهلة سنة للتنفيذ . وإلا من يعيق أو من يرفض التنفيذ يتحمل العقوبات المادية والجزائية[(1)] .

---

[1]- مقررات لجنة الإدارة والعدل تاريخ 2011/5/11 .

واعتمدت اللجنة مهلة سنة لتنفيذ أحكام مجلس شورى الدولة التي لها طابع إداري أو مالي، وذلك إفساحاً في المجال أمام الإدارات المعنية بتأمين الإعتمادات المالية المطلوبة وفق الآليات المنصوص عليها في قانون المحاسبة العمومية ، وغيرها من القوانين ، على أن يصار بعد انقضاء المهلة إلى فرض عقوبات " مادية وجزائية " مشددة ، على الأشخاص الذين يمتنعون عن تنفيذ أحكام مجلس الشورى . إلا أنه وللأسف ، ولغاية هذا التاريخ ، لم يصار إلى إقرار هذا التعديل ليعمل به . وإن هذا التعديل يهدف إلى حل هذه الإشكالية من خلال إلزام الإدارة بالتنفيذ من خلال فرض العقوبات المادية ، والجزائية على الأشخاص القيمين على الإدارة الممتنعين عن تنفيذ تلك الأحكام

النبذة الثالثة : النصوص القانونية في قانون العقوبات :

في الحقيقة إن قانون العقوبات اللبناني قد حدد مسؤولية الموظف الذي يعيق أو يرفض تطبيق أحكام القضاء، وهذا ما نصت عليه المادة (371) في الباب الثالث من القانون المذكور تحت عنوان " في الجرائم الواقعة على الإدارة العامة " ، " كل موظف يستعمل سلطته أو نفوذه مباشرة أو غير مباشرة ، ليعوق أو يؤخر تطبيق القوانين أو الأنظمة ، وجباية الرسوم أو الضرائب، أو تنفيذ قرار قضائي أو مذكرة قضائية، أو أي أمر صادر عن السلطات ذات الصلاحية يعاقب بالحبس من ثلاثة أشهر إلى سنتين "

أما المادة (350) فتحدد هوية الموظف العام :" يعد موظفاً بالمعنى المقصود في هذا الباب كل موظف في الإدارات والمؤسسات العامة والبلديات والجيش والقضاء وكل عامل أو مستخدم في الدولة ، وكل شخص عيّن أو انتخب لأداء خدمة عامة ببدل أو دون بدل " [1].

ولكن يتبين من خلال الواقع العملي أن هذه المادة لم تطبق ، ودونها عقبات كثيرة منها ما يتعلق بالتركيبة السياسية أولاً ، والإدارية ثانياً، للإدارة اللبنانية . بالإضافة إلى أنه من الصعب في غالب الأحيان تحديد الموظف المسؤول حقيقة عن

[1]- قانون العقوبات اللبناني ، منشورات زين الحقوقية ، بيروت – لبنان ، 2007 ، الطبعة الأولى ، ص 127- 130 .

عدم التنفيذ ، لا سيما في وقتنا الراهن الذي وصلت فيه الإدارة إلى درجة كبرى من التعقيدات ، وذلك بفعل تداخل الوظائف ، وتشابك المسؤوليات فيها[1] .

ولا بد من الإشارة إلى أن إثبات مسؤولية الموظف ، يتطلب إثبات نيته وغايته الموجهة إلى إلحاق الأذى بالمتضرر، من خلال إعاقة تنفيذ القرارات القضائية ، وهذا ما يفسر العدد الضئيل من الملاحقات الجزائية بحق الموظفين فيما يتعلق بموضوع عدم تنفيذ الأحكام القضائية الإدارية .

أما في مصر فنجد المشرع هناك قد اقتصر على مجرد تجريم إمتناع الموظف العمومي عمداً عن تنفيذ الحكم وحدد لذلك عقوبة تصل إلى العزل من الوظيفة[2] .

النبذة الرابعة : النصوص القانونية في نظام المستخدمين :

إن إمتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام الصادرة ضدها من قبل القضاء يمكن أن يكون ناتجاً عن تمنّع الموظف عن القيام بواجباته التي يفرضها عليه القانون .

حيث نجد المادة (14) من نظام المستخدمين المرسوم الاشتراعي رقم 1959/112 نصت على أنه " يتوجب على الموظف بوجه عام :

1- أن يستوحي في عمله المصلحة العامة دون سواها ، ويسهر على تطبيق القوانين والأنظمة النافذة ، دون أي تجاوز، أو مخالفة ، أو إهمال....

3- أن يتحمل شخصياً مسؤولية الأوامر والتعليمات التي يعطيها مرؤوسيه . ...

4- أن ينجز معاملات أصحاب المصالح بسرعة ودقة و إخلاص، ضمن حدود اختصاصه...

أما المادة (54) فقد نصت على أنه " يعتبر الموظف مسؤولاً من الوجهة المسلكية، ويتعرض للعقوبات التأديبية إذا أخل عن قصد ، أو عن إهمال، بالواجبات التي تفرضها عليه القوانين والأنظمة النافذة ، ولا سيما بالواجبات المنصوص عليها في

---

[1]- حسن السيد بيومي ، دور القضاء في المنازعة الإدارية ، عالم الكتاب ، سنة 1981 ، ص 448 .

[2]- المادة 123 من قانون العقوبات المصري وقد جاء فيها " يعاقب بالحبس والعزل كل موظف عمومي استعمل سلطة وظيفته في وقف تنفيذ الأوامر الصادرة من الحكومة أو أحكام القوانين واللوائح أو تأخير تحصيل الأموال والرسوم أو وقف تنفيذ حكم أوأمر صادر من المحكمة أو من أي جهة مختصة.
كذلك يعاقب بالحبس والعزل كل موظف عمومي امتنع عمداً عن تنفيذ حكم أوأمر مما ذكر بعد مض ي ثمانية أيام من إنذاره على يد محضر إذا كان تنفيذ الحكم أو الأمر داخلاً في اختصاص الموظف ".

المادتين (14 و15) من هذا المرسوم الاشتراعي . ولا تحول الملاحقة التأديبية دون ملاحقة هذا الموظف عند الإقتضاء أمام المحاكم المدنية أو الجزائية المختصة[1] .

حيث يتبين من خلال هذه المواد أن الموظف ملزم القيام بواجباته الوظيفية على أكمل وجه ، ودون أي مخالفة أو إهمال ، ومن الطبيعي أن تكون من بين هذه الواجبات الإلتزام بتنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضد الإدارة التي يقوم بتسيير أعمالها .

في حين أن المادة (93) من نظام مجلس شورى الدولة أكدت في فقرتها الثالثة ان " ... كل موظف يستعمل سلطته أو نفوذه ، مباشرة أو غير مباشرة، ليعيق أو يؤخر تنفيذ القرار القضائي المذكور في الفقرة السابقة، يجرم أمام ديوان المحاسبة بما لا يقل عن راتب ثلاثة أشهر، ولا يزيد على راتب ستة أشهر ".

ولا بد من الإشارة هنا إلى أن إعاقة أو تأخير تنفيذ قرار قضائي من قبل موظف يمكن أن يشكل عبءاً كبيراً على الخزينة العامة ، حيث أنه يمكن للمتضرر أن يطالب بتحميل الإدارة التعويض عليه الناتجة عن عدم التنفيذ أو التـــأخر عنه .

وتكمن الصعوبة في تحديد من هو الموظف المسؤول عن عدم التنفيذ ؟ في ظل التداخل في المسؤوليات الإدارية وتشعبها وتعقيداتها، وفي ظل غياب هيئات رقابية فاعلة عن أرض الواقع ، تحاسب الموظفين في الإدارات العامة على الإخلال بالواجبات الوظيفية.

الفقرة الثانية : صعاب دستورية :

تتمثل فاعلية القضاء الإداري في امتثال الإدارة لأحكامه التي هي عنوان الحقيقة القانونية تجسيداً لسيادة القانون الذي يعتبر أن " احترام أحكام القضاء من تطبيقاته الأساسية " .

وأن مبدأ فصل السلطات يحول دون تدخل القضاء الإداري في أعمال الإدارة ، أو الحلول محلها في شأن ، يعد من صميم اختصاصها، فإن اتخاذ الإدارة لموقف سلبي بشأن الحكم الصادر ضدها يثير التساؤل حول مدى احترامها للقضاء كسلطة مستقلة مضطلعة بوظيفة حسم المنازعات الإدارية . خاصاً وأن قوة الإدارة وامتيازاتها

[1]- المادة 54 من نظام المستخدمين .

واستقلالها في مواجهة القاضي، هي من تجليات السلطة السياسية . أما الإلتزام بالشيء المقضي به فهو مبدأ قانوني يستهدف في الأساس سيادة القانون ، وفي مجال المبادئ العامة ، فإن كل ما هو قانوني يعلو في القيمة على كل ما هو سياسي .

وهنا يطرح التساؤل حول ما إذا كانت مهمة القاضي تنتهي بالفصل في الدعوى الإدارية ؟ أما أنها تمتد للحلول محل الإدارة وتوجيه أوامر لها في سبيل تنفيذ الأحكام الصادرة ضدها ؟ ففي الوقت الذي لا يوجد فيه أي نص قانوني يستثني الإدارة من عدم تنفيذ الأحكام القضائية فكيف للقاضي الإداري أن يلزم الإدارة تنفيذ حكم قضائي أصدر ضدها؟ أو يلزمها بتسخير قوتها من أجل تنفيذ ذلك الحكم ؟ لذلك فإنه لا بد لنا من الوقوف عند الامور الأتية: مبدأ الفصل بين السلطات وأثره (نبذة أولى) ، والقرارات التي يكون للقاضي سلطة تجاه الإدارة (نبذة ثانية) .

النبذة الأولى : مبدأ الفصل بين السلطات وأثره :

يقوم مبدأ الفصل بين السلطات على أساس التعاون فيما بينها ، من أجل تحقيق حريات الأفراد وضمان حقوقهم، واحترام القوانين ، وحسن تطبيقها تطبيقاً عادلاً وسليماً. سوف نقف : على مبدأ فصل السلطات (أولاً) ، ومبدأ فصل السلطة الإدارية عن السلطة القضائية (ثانياً) ، وفص الإدارة عن القضاء الإداري (ثالثاً) .

أولاً : مبدأ فصل السلطات :

اقترن مبدأ الفصل بين السلطات باسم الفقيه والفيلسوف الفرنسي ذائع الصيت (البارون مونتيسكيو Montesquieu)[1] . فهو يرى : " أن نظام الحكم الأمثل هو النظام الجمهوري. وقد ادعى أن على كل نظام حكم أن يصبو إلى ضمان حرية الإنسان ومن أجل ذلك يحب الفصل بين السلطات والحفاظ على توازن بينها (السلطة التنفيذية ، التشريعية ،والقضائية).

و من المؤكد أن مبدأ الفصل بين السلطات غدا منذ الثورة الفرنسية أحد المبادىء الدستورية الأساسية التي تقوم عليها النظم الديمقراطية ، وتتلخص الفكرة الأساسية في ضرورة توزيع وظائف الحكم الرئيسة : التشريعية والتنفيذية والقضائية ، على هيئات

---

[1] - سيكوندات مونتيسكيو، " روح القوانين " المصدر بتاريخ 1748.

منفصلة ومتساوية ، تستقل كل منها عن الأخرى في مباشرة وظيفتها حتى لا تتركز السلطة في يد وأحدة فتسيء استعمالها ، وتستبد بالمحكومين استبداداً ينتهي بالقضاء على حياة الأفراد وحقوقهم .

وإذا كانت تلك الفكرة هي جوهر مبدأ الفصل بين السلطات ، والمقصود هنا ليس إقامة سياج مادي يفصل فصلاً تاماً بين سلطات الحكم ، ويحول دون مباشرة كل منها لوظيفتها بحجة المساس بالأخرى، ومن ثم فإن مقتضى مبدأ الفصل بين السلطات أن يكون بين السلطات الثلاث تعاون [1] ، وأن يكون لكل منها رقابة على الأخرى في نطاق اختصاصها بحيث يكون نظام الحكم قائماً على أساس أن " السلطة تَحُدّ أو توقف السلطة وهو ما يعبر عنه بالفرنسية بـــ " Le pouvoir arrête le pouvoir "، فيؤدي ذلك إلى تحقيق حريات الأفراد ، وضمان حقوقهم ، واحترام القوانين ، وحسن تطبيقها تطبيقاً عادلاً وسليماً ، وقد تجسد هذا المبدأ في اجتهاد لبناني اصدر عن مجلس القضايا في قرار التجنيس[2].

ثانياً : مبدأ فصل السلطة الإدارية عن السلطة القضائية :

تطبيقاً لمبدأ فصل السلطات أقر مبدأ فصل السلطتين الإدارية والقضائية ، على يد رجال الثورة نتيجة ظروف تاريخية مبناها الخوف من إخضاع الدعاوى التي تكون الإدارة طرفاً فيها لمحاكم البرلمانات ، فأصبح لا يجوز للقضاء العدلي النظر في الدعاوى الإدارية وذلك بموجب المادة (13 من قانون 16- 24 آب 1790) التي جاء فيها : " إن الوظائف القضائية تختلف عن الوظائف الإدارية وتبقى دائماً منفصلة عنها ، ولا يحق للقضاة تحت طائلة ارتكابهم جرماً أثناء قيامهم بوظائفهم ، أن يلغوا بأي صورة كانت ، أعمال الهيئات الإدارية ، أو أن يدعوا الموظفين الإداريين للمثول أمامهم بسبب قيامهم بوظائفهم"[3]، وبموجب المرسوم الصادر بتاريخ (16 آب 1795) الذي جاء فيه : " تمنع المحاكم مجدداً من النظر في أعمال الإدارة بأي صورة كانت ".

1- وجيه خاطر ، دراسة حول السلطة التنفيذية والتشريعية والقضائية ، النشرة القضائية اللبنانية ، تاريخ 1993 رقم 1 ، ص 1-23.

2- سليمان الطماوي ، النظرية العامة للقرارات الإدارية ، دراسة مقارنة ، دار الفكر العربي ، القاهرة 2006 ، ص 19 .

3- « Les fonctions judiciaries sont distinctes et demeureront toujours séparées des fonctions administratives . Les juges ne pourront , à peine de forfaiture , troubler , de quelque manière que ce soit les opérations des corps administratifs , ni citer devant eux les administrateurs pour raison de leurs fonctions » .

أما في لبنان فقد تم اقتباس مبدأ الفصل بين السلطات عن القانون الفرنسي وتبناه الدستور صراحة في المادة (16) من أحكامه فنصت على أن تتولى السلطة المشترعة هيئة وأحدة هي مجلس النواب " وفي المادة (17) تناط السلطة الإجرائية برئيس الجمهورية وهو يتولاها بمعاونة الوزراء وفقاً لأحكامه " واستقلال السلطة القضائية نصت عليها المادة (20) على أن " السلطة القضائية تتولاها المحاكم على اختلاف درجاتها واختصاصها ... والقضاة مستقلون في وظيفتهم ، وتصدر القرارات والأحكام من قبل المحاكم ، وتنفذ باسم الشعب اللبناني ".

ثالثاً : فصل الإدارة عن القضاء الإداري المترتبة عن مبدأ فصل السلطتين الإدارية والقضائية :

إثر إقرار مبدأ فصل السلطتين: الإدارية والقضائية " جردت نصوص عام (1790) المحاكم من النظر في المنازعات الإدارية ، وإنما لم تنشئ قضاء يمكن أن يبت بهذه النزاعات .

لقد كان على المواطن الذي يواجه صعوبة مع هذه الإدارة ، أن يقدم مطالبة إلى الرؤساء التسلسليين للجهاز الذي هو في نزاع معه ، ويكون القرار النهائي لرئيس السلطة التنفيذية ... وهكذا كانت الإدارة قاضياً وفريقاً في قضاياها الخاصة، طالما أن رئيسها هو الذي يعطي حلها "[1]. ومن هنا ولدت نظرية الوزير القاضي .

ففي عام (1799) أنشأ نابليون بونابرت مجلس الدولة ومجالس الأقاليم ، من أجل وضع حد لشكاوى المواطنين من عدم وجود جهة قضاء تفصل في منازعاتهم مع الإدارة ، وكان لمجلس شورى الدولة دور استشاري يقتصر على رفع الإقتراحات أو مشاريع الأحكام إلى رئيس الدولة الذي كان له الحق وحده في إقرار هذه المشروعات، والتصديق عليها أو رفضها، ولم يكن له صلاحية بت الدعاوى نهائياً ، هذا ما كان يعرف **بالقضاء المقيد** (Justice retenue) الذي بقي معمولاً به إلى أن أصدر قانون في (24 أيار 1872) وأعلن بدء مرحلة **القضاء المفوض** ، فأصبح لمجلس شورى الدولة الفرنسي صفة المحكمة الإدارية المستقلة التي تبت نهائياً بالنزاعات الإدارية ،

[1]- جورج فودال ، بيار دفولفيه ، القانون الإداري ، ترجمة منصور القاضي ، **الجزء الأول** ، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع ، الطبعة الأولى ، 2001 ، بيروت ، ص 75 .

إلا أن الإدارة بقيت محتفظة بدور القاضي العام ، واعتبر مجلس الدولة جهة استثنائية لجهة الإدارة القاضية[1] .

وفي قراره المبدئي الشهير في قضية " Cadot " بتاريخ (13 ديسمبر 1889) نبذ مجلس شورى الدولة الفرنسي نظرية (الوزير القاضي) نهائياً، وخلاصة القضية أنه :

" ألغت بلدية (مرسيليا) وظيفة مهندس الطرقات والمياه التي كان يشغلها السيّد " Cadot" وصرفته من الخدمة دون تعويض . أقام " Cadot الدعوى أمام المحكمة العدلية التي أعلنت عدم صلاحيتها، لأن العقد الذي يربطه بالبلدية هو عقد إداري لا مدني . فتقدم على الأثر بدعوى أمام مجلس المحافظة الذي أعلن أيضاً عدم صلاحيته، لأنّ العقد لا يتعلق بتنفيذ أشغال عامة . عندئذ لجأ إلى الوزير المختص الذي قرّر بدوره عدم صلاحيته . وهنا طعن في قرار الوزير أمام مجلس الدولة الذي أعلن ، ولأوّل مرّة ، أنّه هو المرجع القضائي المختص لبتّ النزاع، لا سيما وأنّ المستدعي راجع الإدارة البلدية التي لم توافق على منحه التعويض ، وأنه ليس هناك ما يسمى بالقضاء الوزاري"[2] .

وبناءً على هذا الحكم أصبح مجلس الدولة هو القاضي العام في المنازعات الإدارية ما لم ينص القانون على خلاف ذلك .

أما في لبنان فإن مبدأ فصل السلطات ليس وليد عوامل تاريخية، وإنما تم اقتباسه من النظام الفرنسي . حيث أن " القضاء الإداري في قراراته المختلفة لم يؤكد مبدأ فصل السلطات بل عمل ويعمل على الأخذ به ، فاعتبر في قرار له أنه " لا يجوز عملاً بمبدأ فصل السلطات لأي من السلطتين التنفيذية والقضائية أن تطبق من المبادئ القانونية على ما يخالف الأحكام القانونية الصريحة "[3].

إن مبدأ الفصل بين السلطتين : الإدارية والقضائية ، نجد صداه في المادة 91 من نظام مجلس شورى الدولة، حيث يقتصر القرار على إعلان الأوضاع القانونية التي تشكل فقط موضوع الدعوى التي يبت فيها ، ولا يحق لمجلس شورى الدولة أن يقوم

---

[1]- يوسف سعد الله الخوري ، القضاء الإداري مسؤولية السلطة العامة ، المرجع السابق ، ص 13.
[2]- يوسف سعد الله الخوري ، لقضاء الإداري مسؤولية السلطة ، المرجع السابق ، ص 14 .
[3]- م.ش.ل. ، قرار رقم 998 تاريخ 1966/7/14 ، نبيه بادري / الدولة ، المجموعة الإدارية ، 1996 ، ص 204 .

مقام السلطة الإدارية الصالحة ، ليستنتج من هذه الأوضاع النتائج القانونية التي تترتب عليها ، ويتخذ ما تقتضيه من مقررات .

" فاعتبر المجلس في قضية كمال عرب، أن المراجعة لا تطعن بقرار إداري معين، بل تتضمن إلزام الإدارة بإحالة الشكوى المقدمة من المستدعي إلى التفتيش المركزي ، وأنه لا يجوز لهذا المجلس أن يصدر أوامر إلى الإدارة للقيام بعمل معين أو الإمتناع عن القيام بعمل معين [1] ، كما لا يجوز للقاضي الإداري مثلاً في قضايا الإبطال، لتجاوز حد السلطة أن يحل نفسه محل السلطة التنفيذية ، ولا يوجب عليها إجراء عمل معين بل جل ما يمكن إجراؤه مراقبة شرعية العمل الإداري[2] .

إن إقامة الدعوى على الدولة أو البلدية ، أصبحت اليوم أمراً طبيعياً ومألوفاً ، ولكنه اقتضى للوصول إلى هذه النتيجة زمن طويل ، فالسماح بمقاضاة الدولة من قبل الأفراد انتصار باهر للحرية الفردية ، لأن الدولة التي كانت مجسدة بالملك أو السلطان ... كانت تعتبر غير مسؤولة عن كل ما يصدر عن الملك أو عن موظفيه "[3].

النبذة الثانية : مبدأ تدخل القاضي الإداري بتوجيه أوامر للإدارة :

للقاضي الإداري ، أن يجري رقابته على أعمال الإدارة ، فله أن يبطل القرارات الصريحة والضمنية الصادرة عنها ، كما له أن يحكم عليها بالتعويض عن أعمالها الضارة بالغير ، ولكن سلطته إزاء الإدارة تتقيد بحدود يفرضها مبدأ فصل السلطات الذي يمنع عليه استخدام وسائل إكراهية من شأنها أن تمس باستقلال الإدارة ، ويحول بالتالي دون حقه في توجيه الأوامر للإدارة [4] والتعليمات إليها، أو في إحلال نفسه في أداء الأعمال واتخاذ القرارات التي يعود لها وحدها حق مباشرتها "[5]. وسوف نقف في هذه النبذة لنتعرف الى : الأوامر المرتبطة بسير المحاكمة (أولاً) ، والأمر بوقف التنفيذ (ثانياً) ، ومحدودية سلطة القاضي في الحلول محل الإدارة (ثالثاً) .

أولاً : الأوامر المرتبطة بسير المحاكمة :

---

[1]- م.ش. ل. ، قرار رقم 445 تاريخ 2004/3/15 ، كمال عرب / الدولة ، م.ق.إ، 2008 ، عدد 20 ، م 2 ، ص 811.
[2]- م.ش.ل. قرار رقم 416 ، تاريخ 1999/3/24 ، محمد حيدر / الدولة – مجلس الإنماء والإعمار ، م.ق.إ. 2003 ، ص 411 .
[3]- جان باز ، الوسيط في القانون الإداري اللبناني ، المرجع السابق ، ص 197 .
[4]- م. ش.ل. قرار رقم 4 تاريخ 3/10/ 2012 ، العميد المتقاعد إدوار شبيب / الدولة ، ..
[5]- إدوار عيد ، القضاء الإداري ، أصول المحاكمات الإدارية ،المرجع السابق ، ص 495 .

1- الأمر بتقديم المستندات :

يتمتع القاضي بسلطة توجيه الأوامر المتعلقة بسير إجراءات المحاكمة، والمشتملة على إصدار أمر الى الفرقاء في الدعوى بتقديم المستندات ، هذا مع العلم بأن الأصل العام في قواعد الإثبات ، ينص على عدم جواز إجبار الشخص تقديم دليل ضد نفسه ، وهذا خلافاً للمادة الإدارية الذي له حق إلزام الغير بتقديم أي مستند يوجد لديه ليتوصل إلى الكشف عن الحقيقة[1] ، وهو أحد المبادئ التي استقر عليها، بناء على طلب من المدعي أو من تلقاء نفسه ، وهذا لتحقيق التوازن في الإجراءات بين الأطراف .

وأبعد من ذلك ، هناك استثناءات على مبدأ التجريم : فالسلطة الإستقصائية للقاضي الإداري تسمح له خلال سير المحاكمة بتوجيه الأوامر إلى الفرقاء . فجاء في قرار مجلس شورى الدولة :" وبما أن أصول المحاكمات الإدارية تتسم بالطابع الاستقصائي (caractère inquisitorial) ، وعلى القاضي عند تقديم المراجعة أن يطلب من الفرقاء بعض الوثائق والمستندات لا سيما الملف الموجود بحوزة الإدارة[2] .

فكما يبدو من اجتهادات مجلس شورى اللبناني أنه تخطى هذه الاستثناءات ، ففي قراره الجريء في قضية المقدم الركن همام أسعد ملحم [3] ، لم يكتف القاضي بإلزام الإدارة بإيداع ملف المدعي الشخصي وبيان الأسباب التي حالت دون ترقيته بل إنه وبعد أن أبطل المرسوم الذي أغفلت فيه ترقية المقدم أعلن حق المستدعي بالترقية إلى رتبة عقيد وذلك منذ تاريخ صدور المرسوم المطعون فيه .

2 – الأمر بالقيام بتحقيق إداري :

يتم التحقيق الإداري بأمر من القاضي، ويكون هذا الأمر موجهاً لأحد موظفي الإدارة ليقوم به بخصوص الواقعة المطروحة أمامه، حيث يقوم هذا الموظف بإعداد

---

[1]- عبد العزيز ، عبد المنعم خليفة : إجراءات التقاضي والإثبات في قانون الإجراءات المدنية والإدارية ، منشأة المعارف، الاسكندرية 2008 ، ص 282 .

[2]- م.ش.ل. ، قرار رقم 781 تاريخ 1995/6/7 ، جان نسيب راشد / الدولة ، م.ق.أ. ، 1996 ، العدد 9 ، ص 595 .

[3]- م.ش.ل. ، قرار رقم 426 ، تاريخ 2003/4/10 ، المقدم الركن همام أسعد ملحم / الدولة ، م.ق.أ. ، 2007 ، العدد 19 ، ص 792 .

تقرير نتيجة التحقيق فيها. ويكون هذا التقرير مرفقاً بملف الدعوى لإخطار الأطراف به حتى يطلعون عليه[1] .

ثانياً : الأمر بوقف تنفيذ القرار الإداري:

إن الأصل العام في القرارات الإدارية ، أن تنفذ بطريقة فورية ، إلا أن القانون أجاز لقاضي استعجال الأمر بوقف تنفيذ القرار الإداري ، أو وقف اَثار معينة منه . وما ينتج منه عدم تأثير القوة التنفيذية الطعن بالإلغاء ، حيث أن سلطة قاضي العجلة بوقف تنفيذ القرار الإداري هي إجراء استثنائي لا يقوم إلا بناء على طلب صريح من المدعي ولا يقبل إلا بشروط ضرورية عند عدم توافرها يرفض الطلب ، حيث يقدم هذا الطلب بدعوى مستقلة من الطرف المعني ، ويكون للقاضي ، بناءً عليه، توجيه الأوامر للإدارة بوقف التنفيذ ، لكونه يحمي الحقوق والحريات العامة المقررة للأفراد في مواجهة السلطة الإدارية[2] .

وحيث صدر عن مجلس شورى الدولة قرار إعدادي حديث برقم (15 /2013) والمتعلق بوقف تنفيذ القرار رقم (120م/ 2012) الصادر عن مفتي الجمهورية اللبنانية بتاريخ (25/ 11/ 2012) والمتضمن دعوة الهيئة الناخبة لانتخاب اعضاء المجلس الشرعي الإسلامي الأعلى بتاريخ 30/ 12/ 2012 ".وجاء فيه فيما يتعلق بوقف التنفيذ " انه يقتضي وقف تنفيذ القرار المطعون فيه **لتحقق شروطه** التي **تتمثل في الضرر البليغ** اللاحق بالجهة المستدعية ، وفي **استناد المراجعة الى أسباب جدية مهمة،** لا بل على درجة من الخطورة قد تؤدي الى **المس بالانتظام العام والسلم المجتمعي،** و أنه يقتضي وقف التنفيذ الى حين معرفة مدى توافر الظروف الملائمة لإجراء الانتخابات، وتحديد السلطة التي يعود لها تقدير هذه الظروف "

أما القضاء الفرنسي فقد سمى هذا الشرط (الجدية) بشرط الوسائل المقحمة وخصه منذ سنة (1938) في قرار لمجلس الدولة الصادر بتاريخ (1938/11/12) بخصوص قضية نقابة صانعي محركات الطائرات ، التي اشترط فيها ضرورة توافر الطبيعة الجدية للوسائل المقحمة ، كما تبناها المشرع الفرنسي في مرسوم (30 يوليو

---

[1] - هشام عبد المنعم عكاشة ، دور القاضي الإداري ، دار النهضة العربية ، 2003 ، ص 64 .
[2] - السعيد سليماني : دور القاضي الإداري في حماية الحقوق والحريات العامة ، رسالة ماجستير ، جامعة تيزي وزو 2004 ، ص 142 .

1963) الذي أقر الوسائل الجدية التي من شأنها تبرير البطلان [(1)] ، حيث أن وظيفة القاضي تنتهي عند إصدار الحكم الذي أصدره[(2)] .

ثالثاً : محدودية سلطة القاضي في الحلول محل الإدارة:

يتولى القاضي الإداري الرقابة القضائية على الأعمال الإدارية ، صريحة كانت أم ضمنية، ومن هذا المنطلق يمكنه أن يقرر إبطال تلك الأعمال ، لعلة تجاوز حد السلطة إذا كانت مشوبة بأي عيب يستوجب إبطالها ، كما يمكنه من جهة أخرى أن يتساءل عن أخطائها ونشاطاتها المرفقية المضرة بالضوابط والقيود التي استخرجها هو نفسه من المبادئ العامة للقانون، والتي تمنعه من اللجوء إلى وسائل ضغط وإكراه ، من شأنها أن تمس استقلالية الإدارة[(3)] .

وحيث أن الإجتهاد اللبناني ثابت لجهة أعتبار أنه لا يجوز لمجلس شورى الدولة أن يحكم على الإدارة بإجراء عمل معين أو بعدم أجرئه ، إذا ليس له أن يحل محل السلطة التنفيذية في ممارسة ما هو لها من صلاحيات، ولا أن يوجب عليها اتباع منحى معين . لذلك فإن صلاحياته تنحصر في النظر بشرعية الأعمال الإدارية التي تتخذها الإدارة فيثبت صحتها أو يبطلها إذا كانت غير صحيحة .

المبحث الثاني : الصعاب الناجمة عن طبيعة الجهاز الإداري نفسه :

إن الإدارة الصادر ضدها الحكم ، كشخص معنوي، تختلف عن الشخص الطبيعي من حيث تنظيمها وطبيعة المهام الموكلة إليها لجهة تسير المرافق العامة .

وهذه الوضعية تنعكس بالضرورة على مستوى تنفيذ الأحكام الصادرة ضد الإدارة، فتعقيد الجهاز الإداري المنفذ عليه ، يؤدي إلى تعقيد آلية اتخاذ القرار، وأيضاً إلى تأخر البت في إجراءات التنفيذ ويزداد الأمر تعقيداً بالنسبة إالى الإدارة التي تخضع قراراتها لمداولات هيئات تمثيلية أو مجالس إدارية ، بالإضافة إلى مصادقة المصالح العليا، وهو ما يؤدي في نهاية المطاف إلى تعقيد مسألة التنفيذ نتيجة تعقّد عملية ومستويات اتخاذ القرار ، فروتينية الأداء الوظيفي صنو للتعقيدات والمراحل

---

[1]- حسين بن شيخ ، المنتقى في القضاء الإداري ، دار هومه للطباعة والنشر والتوزيع ، 2007 ، ص 79 .
[2]- محند بوشير : النظام القضائي الجزائري ، ديوان المطبوعات الجامعية 2005 ، ص 82 – 96 .
[3]- يوسف سعد الله الخوري : القانون الإداري العام ، المرجع السابق ، ص 349 .

والإجراءات المتعاقبة المتعددة ، حيث نجد أن عدم تنفيذ الحكم ضد الإدارة يرجع إلى انحراف الإدارة وأن هذا الإنحراف يرجع إلى أسباب عديدة .

وهنا لا بد من التمييز بين الدولة المتقدمة والدول النامية .

ففي الدول المتقدمة أصبحت الإدارة أكثر مرونة في عملها من خلال تقليص التعقيدات وتحديد المسؤوليات .

في حين أن الدول الآخذة بالنمو ومن خلال الإطلاع على القوانين واللوائح الإدارية المعمول بها سنجد أنفسنا أمام غابة كثيفة من التشريعات ، وإن هذه التشريعات قد داخلها الكثير والكثير من التعديلات ، فتداخلت وتشابكت بالشكل الذي يجعل المتخصص يضل الطريق بين الأصل والفرع ، وتزداد الأمور تعقيداً عند إشكالية تنازع الإختصاصات والمسؤوليات، وفي النهاية نتيجة واحدة هي وجود حواجز تعيق عملية تنفيذ الأحكام القضائية ضد الإدارة ، في الوقت الذي تكون فيه طرفاً في النزاع. لذا سوف نتعرف على الإنحراف الإداري (فقرة أولى) ، وأنواعه (فقرة ثانية) .

الفقرة الاولى : تعريف الإنحراف الإداري :

سوف نتعرف على الإنحراف الإداري ، من الناحية الإدارية (نبذة أولى) ، ومن الناحية القانونية (نبذة ثانية) .

النبذة الأولى : تعريف الإنحراف الإداري من الناحية الإدارية :

من الصعب وضع تعريف وأحد للإنحراف الإداري ، يبين مدلولاته ، لأجل ذلك سنتناول بعض التعريفات .

يعرف الإنحراف الإداري بأنه :" يجعل الإدارة عاجزة عن القيام بمهامها التقليدية المألوفة والمطلوبة منها في الأساس "[1].

أما الدكتور علي الشامي، فيعرف الإنحراف الإداري على أنه " أزمة تعرقل عجلة الآلة الإدارية بكل أبعادها ، وتؤدي بها إلى سلوك طريق الإنحراف "[2].

[1]- د. حسن شلق ، الادارة اللبنانية بين الماضي والواقع المرتجى ، ص 23- 24 .
[2]- د. علي الشامي ، الادارة العامة والتحديث الاداري ، ص 167 .

النبذة الثانية : تعريف الإنحراف الإداري من الناحية القانونية :

من الناحية القانونية فإن " detournement de pouvoir" في اللغة الفرنسية ، يكشف بدرجة كبيرة عن معناه القانوني : فكلمة " detournement " بمفردها، تفيد معنى تغيير الإتجاه والتعبير كله ، وتفيد أن نشاطاً معيناً كان من الواجب أن يصل إلى هدف معين، ووجهة محددة ، فحاد عنها ، لسبب أو لآخر[1] .

وكلمة " detournement de pouvoir " تفيد أن نشاطاً معيناً كان من الواجب أن يصل إلى هدف معين ، ووجهة محددة ، فحاد عنها ، لسبب أو لآخر[2] .

أما تعبير " سوء استعمال السلطة "[3] أو " التعسف في استعمال السلطة " فيفهم منه أن الإدارة حين تلجأ إلى هذا العيب تكون سيئة ، وتهدف إلى أغراض سيئة[4] .

أما بالنسبة إلى تعريف الإنحراف الإداري من الناحية القانونية فهناك عدة تعريفات تناولها بالدراسة فقهاء القانون الإداري ومنها :

يعتبر " Andre de Laubadère " أنه " يوجد انحراف في السلطة عندما يتخذ قرار لهدف مغاير للهدف الذي يمكن أن يكون له ، وبالتالي تكون السلطة انحرفت عن هدفها الشرعي والعمل (القرار) يكون غير قانوني بداعي هدفه "[5].

أما العلامة "Georges Vedel" فيقول: إن الإنحراف بالسلطة يرتكز بالنسبة إلى جهاز إداري، عندما يمارس هذا الجهاز سلطاته لهدف مغاير للهدف الذي منحت السلطة لأجله "[6].

أما د. سليمان الطماوي ، فيعرف الإنحراف بالسلطة بأنه " استعمال رجل الإدارة سلطته التقديرية ، لتحقيق غرض غير معترف "[7].

1- د. سليمان ، الطماوي ، نظرية التعسف في استعمال السلطة " الانحراف الإداري دارسة مقارنة ، دار الفكر العربي القاهرة ، الطبعة الثانية ، 1966 ، ص 75 .

2- د. سليمان الطماوي ، نظرية التعسف في استعمال السلطة " مرجع سابق ، ص 75 .

3- مصدر أساء أي تسبب في السوء ، وهو المعتدي من ساء يسوء أي كان سيئاً ، وإساءة التصرف : السوء بالأمور على نحو يخالف الأعراف والقوانين المرعية الإجراء ، راجع مجلة الإدارة اللبنانية ، تصدر عن مجلس الخدمة المدنية ، العدد الأول ، خريف 1996 ، ص 92 .

4- د. سليمان ، الطماوي ، المرجع السابق ، ص 76- 77 .

5- De Laubadère André , Manuel de droit administratif , L.G.D.J , Paris 1963 , p. 113 , 114.

6- Vedel , Georges , Droit administratif , Deuxième édition , P.U. F 1961 , p. 431 .

7- د. سليمان ، الطماوي ، المرجع السابق ، ص 80 .

الفقرة الثانية : أنواع الإنحراف الإداري :

إن الإنحراف الإداري يمكن أن يكون ناتجاً من انحراف بالسلطة من قبل الإدارة (نبذة أولى) ، أو من إنحراف بالإجراءات التي تعتمدها (نبذة ثانية).

النبذة الاولى : الإنحراف الإداري بالسلطة :

من ناحية القضاء الإداري : فإن مجلس شورى الدولة اللبناني ، يعتبر أن إساءة استعمال السلطة من قبل الإدارة عند ممارستها السلطة الإستنسابية ، يعرض قراراتها للإبطال لتجاوز حد السلطة ، إذا أخطأت فيما تعتمد لإصدار قراراتها ، أو تسيء استعمال السلطة[1].

فالإدارة تعتبر مسؤولة عن أعمال موظفيها ، إذا انحرف هؤلاء بسبب انعدام الرقابة ، أو سوء التنظيم[2] .

ويبحث القضاءين الإداريين : اللبناني والفرنسي ، في قرارات عديدة تتعلق بالوظيفة العامة أو التنازع الوظيفي ، ومنها أمور التعيين، والترفيع، والإحالة على التقاعد، والعزل من الوظيفة ، فصدرت قرارات عديدة في هذا المجال [3] ، نذكر منها قراراً لمجلس شورى الدولة اللبناني قرار رقم (92/82 تاريخ 1993/2/22) " اعتبر فيه أن إنهاء خدمة المستدعي (متعاقد) قد حصلت لأسباب تتعلق بأوامر الوزير غير الشرعية ، والتي هي بعيدة كل البعد عن مصلحة المرفق العام ، فضلاً عن أن الإدارة لم تدحض المستندات والأقوال ... فيكون والحالة هذه مستوجباً الإبطال لإساءة استعمال السلطة "[4].

النبذة الثانية : الإنحراف الإداري بالإجراءات :

بالإضافة إلى الإنحراف في استعمال السلطة ، فهناك أيضاً الإنحراف بالإجراءات procédures حيث يعتبر " Vedel" أن " انحراف الإجراء الإداري

1- قرار مجلس شورى الدولة اللبنانية رقم 157 تاريخ 1987/11/19 ، مجلة القضاء الإداري في لبنان ، العدد الرابع 1989 ، ص 255 .

2- د. يسري أحمد ، أحكام المبادئ في القضاء ألإداري الفرنسي ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، الطبعة العاشرة ، 1995 ، ص 187 و188 .

3- د. يوسف سعد الله الخوري، القانون الإداري العام ، الجزء الأول ، لا ذكر لدار النشر ، 1994 ، ص 405 وما بعدها، وأيضاً الشدياق، جوزيف ، مفاعيل قرار الإبطال لتجاوز حد السلطة وسبل تنفيذه، المجموعة الإدارية، 1968، ص 5 .

4- مجلة القضاء الإداري في لبنان ، قرارات السنة القضائية 1992 -1993 ، ص 161 .

يتمثل بالنسبة إلى إدارة ما ، عندما تستخدم هذه الإدارة إجراءً إدارياً لغايات غير الغايات التي تهدف إليها هذه الإدارة قانوناً ، وهذا نوع من انحراف السلطة "[1].

فللقانون لم يعط الإدارة السلطات والامتيازات ألا باعتبارها وسائل تساعدها علي تحقيق الغاية الأساسية التي تسعى إليها وهي المصلحة العامة ، وإذا ما حادت الإدارة عن هذا الهدف لتحقيق مصالح شخصية لا تمت للمصلحة العامة بصلة كمحاباة الغير، أو تحقيق غرض سياسي ، أو استخدام السلطة ، بقصد الانتقام فإن قراراتها تكون معيبة بعيب الإنحراف بالسلطة .

وهناك حالات أخرى تؤدي بالإدارة إلى الإنحراف : كقيام الموظف بعمل إداري يتجاوز به سلطاته المحددة : أو أن يرفض القيام بصلاحياته ، أو أن يتجاهل الإجراءات الرسمية الجوهرية المنصوص عليها في القانون كشرط أساس لأداء العمل ، أو انتهاك القوانين من قبل أي جهة إدارية .

نذكر الحكم الصادر عن مجلس شورى الدولة في الدعوى المقدمة من (ي. ع.) بتاريخ (13/كانون الثاني 1994) تحت الرقم (94/5471) وبين الدولة – وزارة الموارد المائية والكهربائية، يطلب فيها ابطال المرسوم رقم (4437 تاريخ 12/3/ 1994) الذي تضمن انهاء خدماته وصرفه من الخدمة، وذلك بسبب عدم مراعاته المعاملات الجوهرية، ومخالفته القانون الواقع.

واخيراً لا بد من الإشارة الى أن أسباب الإنحراف الإداري عديدة يرجع بعضها إلى الإدارة نفسها او إلى الأفراد المتعاملين معها ، والبعض الاَخر يرجع الى أسباب تتعلق بالنظام القضائي والتشريعي.

الفصل الثالث : صور إمتناع الإدارة عن التنفيذ ومبرراتها :

هناك أعتبارات عديدة قد تتمسك بها الإدارة وتحسن استغلالها بهدف عرقلة تنفيذ القرار القضائي الإداري ، وإن إمتناع الإدارة عن التنفيذ يأخذ صوراً عديدة سوف نعالجها في(المبحث الاول) ، أما المبررات التي تحتج بها الإدارة لعدم التنفيذ (المبحث الثاني).

1- Vedel , Georges , op. cit. , p. 436 , 437 .

المبحث الأول : صور إمتناع الإدارة عن التنفيذ :

تتنوع صور إمتناع الإدارة عن التنفيذ ، فقد يتجلى هذا الإمتناع في شكل قرار إداري صريح بالرفض (خطي أو شفهي) (فقرة أولى) ، وقد يكون قرار الرفض ضمنياً (فقرة ثانية)

الفقرة الأولى : الإمتناع عن تنفيذ القرار الإداري :

إن الإمتناع هنا يأخذ صورتين تبعا للطريقة التي تعبّر الإدارة بها عن قرار برفض التنفيذ ، فإما أن يكون إمتناعاً صريحاً (خطي أو شغهي) (نبذة أولى) ، أو أن يكون إمتناعاً ضمنياً (نبذة ثانية).

النبذة الأولى : الإمتناع الصريح عن التنفيذ :

إن إمتناع الإدارة عن التنفيذ يمكن أن يكون بموجب قرار خطي صريح برفض التنفيذ (نبذة أولى) ، أو بموجب قرار شفهي صريح برفض التنفيذ (نبذة ثانية).

أولاً : الإمتناع الصريح عن التنفيذ بموجب قرار خطي :

من المسلم به أن التباطؤ الرتيب سلاح الإدارة ،فإذا ملّت ما استعماله أو عجزت عن المناورة فلا يكون أمامها كحصن أخير سوى مجرد الرفض الصريح ، ومن الملاحظ ن حالات الرفض الصريح هي نادرة بالنسبة لصور الإمتناع الأخرى ، وهي أخطر صور الإمتناع لأن موقف الإدارةة المتنعت سوف يؤدي إلى إهدار كل قيمة لأحكام القضاء[1].

وقد أشار التقرير السنوي لمجلس الدولة الفرنسي إلى أنه في غالب الأحيان يشكو المتقاضين من التخر في التنفيذ أكثر مما يشكون من الرفض الصريح[2] .

وظهر رفض الإدارة الصريح تنفيذ الحكم القضائي في قضية Mennerêt حيث رفضت البلدية صراحة تنفيذ حكم المحكمة الإدارية بإبطال مداولات المجلس البلدي الذي

[1] - عباس نصر الله مرجع سابق ص 108.

[2] - Rapport public du Conseil d'Etat 1979,EDCE 79,p 201 .

فوض رئيس البلدية عدم الموافقة على إدارج " مات من أجل فرنسا " على التصب التذكاري للبلدة[1] .

واعتبر مجلس شورى الدولة في قضية الرياشي / الدولة أن تقاعس الإدارة عن التنفيذ هو بمثابة رفض التنفيذ الصريح والجلي[2] .

ثانياً : الإمتناع الصريح عن التنفيذ بموجب قرار شفهي :

إن الإشكالية تكمن هنا عندما يكون قرار الرفض الصادر عن الإدارة شفهي ، فكيف يمكن أن نحدد أن هناك قرار قد صدر؟ وتاريخ صدوره ؟ نظراً لما يترتب عليه من نتائج قانونية ، يبني عليها فيما بعد المدعي طرق المراجعة بحق الإدارة.

حيث أن المادة(67) من نظام مجلس شورى الدولة، نصت على ما يأتي : "تطبّق أمام المحاكم الإدارية أصول المحاكمة لدى مجلس شورى الدولة ،لا يجوز لأحد من الأفراد أن يقدم دعوى أمام القضاء الإداري إلا بشكل مراجعة ضد قرار صادر عن السلطة الإدارية. وبالتالي فإن قرار الإدارة يمكن أن يكون خطياً أو شفهياً .

وحيث أنه يمكن للقاضي الإداري استنتاج واقعة صدور قرار إداري ومضمونه، على ضوء تصرف الإدارة في معرض تنفيذها لقرار آخر ، أو قيامها بمعاملة إدارية أخرى.

وبما أنَّ المستدعية حنان علي جابر، تقدمت بواسطة وكيلها القانوني بمراجعة سجلت لدى هذا المجلس بتاريخ (2007/7/24) تحت الرقم(2007/14486) ، طلبت فيها قبول المراجعة في الشكل وفي الأساس ، إبطال القرار الشفهي الصادر عن رئاسة مجلس الوزراء ، التي أعطت تعليمات بموجبه إلى الصندوق المركزي لوزارة المهجرين للإمتناع عن دفع التعويضات عن الأضرار الناتجة من العدوان الإسرائيلي في الفترة التي امتدت ما بين (12 تموز ولغاية 14 آب 2007) للوكلاء القانونيين عن المتضررين.......

وبما أنَّه بتاريخ(2008/6/3) أصدر المستشار المقرِّر تقريره ، كما أعطى مفوض الحكومة مطالعته بتاريخ (2008/7/4) ، وقد تمَّ نشر التقرير والمطالعة في الجريدة الرسمية بتاريخ (2008/8/7) بموجب البيان رقم(271) .

---

[1]- CE.17 Mai 1985,Menneret ,AJDA 1985 ,p454.

[2]- م.ش.ل، قرار رقم 255،تاريخ 1995/1/24،الرياشي /الدولة ،م.ق.إ، 1995،ص 346.

فعلى ما تقدم ؛

بما أنَّ المستدعية تطعن بالقرار الإداري الشفهي الصادر عن رئاسة مجلس الوزراء، الموجه إلى الصندوق المركزي التابع لوزارة المهجرين والمتعلق بعدم العمل بالوكالات لقبض التعويضات عن الأضرار الناجمة عن العدوان الإسرائيلي في تموز (2006) ، وهي تعويضات مقررة بموجب قرار مجلس الوزراء رقم(2006/146) .

وبما أنَّ الدولة تُدلي بعدم قابلية هذا القرار للطعن ، تبعاً لعدم وجوده وعدم إثبات الجهة المستدعية صدوره بالبيانات والوثائق .

وبما أنَّه يقتضي الإشارة باد ئ ذي بدء إلى أنَّ المادة (67) من نظام مجلس شورى الدولة لم تشترط وجود قرار إداري خطي لقبول الطعن . فإنَّ الإجتهاد الإداري أجاز قبول الطعن بالقرارات الشفهية متى ثبت له صدورها ومضمونها .

Concrétisation de l'exigence d'une décision préalable.

« La décision nécessaire à la liaison du contentieux est susceptible de revêtir les formes et de se présenter sous les modalités lesplus diverses.…

Et, lorsqu'elle est expresse (ou explicite), elle peut aussi bien être une décision verbale qu'un acte écrit.

(Pour un exemple)rare de décision verbale du gouvernement, V.C.E.14 décembre 1994 ,Confédération helvétique , p.549,A J 1995 .p.56.concl) .C.Vigouroux: refus verbal du gouvernement, exprimé au représentant diplomatique de la Suisse , desatisfaire à une demande d'extradition »(1) .

وبما أنَّه يعود للقاضي الإداري ؛ بموجب صلاحيته الإستقصائية ، استثبات صدور القرار الشفهي عن الإدارة ، بعدة طرق منها :

– استنتاج واقعة صدور هذا القرار ومضمونه بمعرض تطبيق أو عدم تطبيق الإدارة لقرار آخر .

– جواب الإدارة الصريح أو الضمني على مذكرة ربط النزاع المتعلقة بموضوع القرار الشفهي .

1 - René Chapus, Droit du contentieux administratif 11ème édition, p.515 et s.

– عدم نفي الإدارة لمفاعيل تطبيق القرار المذكور .

وبما أنَّه يمكن للقاضي الإداري ، كما سبق البيان ، استنتاج واقعة صدور قرار إداري ومضمونه على ضوء تصرف الإدارة في معرض تنفيذها لقرار آخر ، أو قيامها بمعاملة إدارية أخرى.

« Reconnaissance de la décision explicite.
Doit aussi être mentionnée l'hypothèse, originale mais sans grand mystère, dans laquelle l'existence d'une décision est (sans fiction aucune) déduite de certains comportements volontaires. Ils sont tels qu'ils révèlent qu'une décision (dont on n'a pas eu autrement connaissance) a été prise .
« S'agissant de cas particuliers ,on est tout aussi bien fondé à estimer que procèdent des décisions adéquates, tant l'abstention du gouvernement de réaliser une opération financière ou de mettre en œuvre un mécanisme delimitation d'une hausse des prix de certains produits , que l'exécution de certains travaux ou le lancement d'une campagne d'information »[1] .

وبما أنَّ القرار الشفهي المطعون فيه **يستحوذ على شرطي : النفاذ** بدليل تطبيقه بوجه المستدعية ، **والضرر** بدليل عدم تمكين المستدعية من الإستفادة من مفاعيل وكالتهـــا القانونية ، فإنَّ الطعن الراهن يكون مقبولاً لهذه الناحية .
وبما أنَّه يقتضي ردّ الدفع بعدم وجود القرار المطعون فيه وبعدم قابليته للطعن[2] .

الفقرة الثانية : الإمتناع الضمني عن التنفيذ :

يرى البعض أن هذه الصورة هي الأكثر شيوعاً في تجسيد الإدارة لعدم تنفيذ القرارات القضائية الإدارية فهي تلجأ إلى هذه الوسيلة دون الحاجة إلى إصدار قرار صريح بالرفض كما رأينا ، فتلزم السكوت إزاء القرار القضائي ذ ي الحجية ، وللإدارة وفقاً لهذه الصورة موقفان إما أن تنفذ القرار الإداري جزئياً(نبذة اولى)، أو أن تتأخر في التنفيذ (نبذة ثانية) .

1 - Chapus. précité p. 520.
2- مجلة المحامون ، نقابة المحامين في طرابلس ، العدد الثالث / 2009 ، ص 493 -500 .

النبذة الأولى : التنفيذ الجزئي للقرار القضائي :

إن الإدارة ملزمة عند إعلانها بقرار قضائي إداري ، أن تقوم بالتنفيذ الكامل لمقتضى القرار ، وذلك بإعادة الحال إلى ما كان عليه قبل صدور القرار الملغى، فلا يحق لها أن تخضع ما قضى به القرار القضائي لسلطتها التقديرية لأن ما يفرضه القضاء من أحكام حائزة لقوة الشيء المقضي به التزام مفروض عليها[1].

وقد أعتبر الجتهاد أن التنفيذ الجزئي للفضية المحكموم بها هو بمثابة إمتناع عن التنفيذ ففي قضية Leroux [2]: وجد مجلس الدولة الفرنسي أن الإدارة قد نفذت الحكم الإداري جزئياً واعتبر ذلك بمثابة إمتناع عن التنفيذ[3].

وقد أشار مجلس الدولة الفرنسي لهذه الحالة في قراره المؤرخ في (6/3/ 1997) بقوله " ... إذا كانت الإدارة ق د اكتفت بأداء التعويض عن المحكوم به دون الفوائد القانونية المترتبة على التأخير في تنفيذه ، فإن هذا يعني أنها لم تنفذ القرار إلا جزائياً ما يستوجب القضاء ضدها بغرامة تهديدية (500) فرنك يوميا حتى تقوم بدفع هذه الفوائد[4].

وقد يكون التنفيذ المعيب هذا قد يكون نتيجة فهم خاطئ للإدارة لفحوى منطوق القرار القضائي ، ولعل الحل المتبع هنا هو : إرجاع الفصل في مشكلة الغموض في المنطوق إلى القاضي الإداري ، لبيان كيفية تنفيذه ، ويكون ذلك في شكل دعوى تفسيرية ترفعها الإدارة إلى القاضي الإداري لتفسير الغموض ، أما قيامها بالتنفيذ دون هذا الإجراء وفقاً لما أملته عليها تفسيراتها فاعتبر تنفيذاً معيباً يؤسس الإمتناع في التنفيذ .

النبذة الثانية : التأخر في تنفيذ القرار القضائي :

لعل هذه الحالة الأكثر شيوعاً من سابقتها ، فهنا تلجأ الإدارة إلى التباطىء في التنفيذ، متحججة تارة بانتظار الفصل في الإستئناف ، وأخرى لعدم تحديد القرار مدة للتنفيذ[5]

---

[1]- فريدة أبركان ، رقابة القاضي على السلطة التقديرية للإدارة ، ترجمة عبد العزيز أمقران ، الجزائر ، مجلة مجلس الدولة ، عدد 01 سنة 2002 ص36.

[2] - CE. 15 Octobre 1985,Mme Leroux , Rec. p 231.

[3]- عباس نصر الله ، مرجع سابق ، ص 110 .

[4]- جورج فوديل وبيارد بلفولفيه ، القانون الإداري ، الجزء 2 ، المرجع السابق ، ص 225.

[5]- وتجدر ملاحظة أن القضاء الفرنسي ، وعلى خلاف نظرية المصري والجزائري ، قد لجأ في بعض أحكامه إلى تحديد المدة التي يجب على الإدارة أن، تقوم خلالها بالتنفيذ ، وإلا فرضت عليها الغرامة التهديدية ، أو التعويض أو بهما معاً.

وفي هذا الصدد نجد أن التشريع الفرنسي بموجب القانون رقم (95/ 125) الصادر في(1995/2/8) ، المتعلق بصلاحيات المحاكم الإدارية ومحاكم الإستئناف ، وكذلك القانون رقم(539/80 الصادر في 1980/6/17) المتعلق بالغرامة التهديدية في تنفيذ الأحكام من طرف أشخاص ، القانون العام ، قد أعطى للقاضي الإداري سلطة تحرير مدة تنفيذ أوامر القضاء المتعلقة بتنفيذ الأحكام القضائية ، التي متى لم تنفذ الإدارة التزامها بفواتها ، اعتبر إخلالاً بالتنفيذ خاصوصاً إذا كان التأخير مبالغاً فيه.

أما الإجتهاد الفرنسي، فلستقر القول : الإدارة لديها مهلة معقولة لتنفيذ الأحكام القضائية، وفي حال عدم التنفيذ خلال هذه المهلة ، فإن هذا التصرف يشكل خطأ[1].

وقد اعتبر مجلس الدولة الفرنسي في قرار حديث أن تجاهل المدة المعقولة لتنفيذ الأحكام قد سبب ضرراً معنوياً نتيجة مضايقات القلق الناتج عادة جراء المحاكمة[2].

أما في **لبنان** فإن المادة (93) من نظام مجلس شورى الدولة تنص : " على الشخص المعنوي أن يستفيد في مهلة في مهلة معقولة من الأحكام المبرمة ... "

أما اجتهادات مجلس شورى الدولة ، فقد تحدثت عن مهلة معقولة للتنفيذ دون تمديد زمن لهذه المهلة ، على اعتبار أنها تختلف بلختلاف ظروف كل قضية على حدة ، وأن مسألة تقديرها تعود لاستنساب القاضي الإداري ، حيث اعتبر مجلس شورى الدولة أن المهلة التي استغرقتها فترة الدفع ، تتجاوز المهلة المعقولة ، والإدارة لم تدفع قيمة التعويض إلا بعد مرور سنة وأسبوع من تاريخ تقديم الطلب [3]. وفي قرار آخر اعتبر مجلس شورى الدولة إن الفائدة الناتجة من تأخير المستدعى يوجهها (وزارة الداخلية) تنفيذ القرار القضائي ، تتوجب عندما ينسب إلى الإدارة تأخير يتجاوز المهلة المعقولة ، ويستحق بدءاً من تاريخ المطالبة بالدين المحدد الواجب الأداء[4].

---

[1] -CE, 16 nov. 1960 , peyrat Rec .p, 627.

3 - CE, 26 mai 2010 Michal A/Garden des meaux , mimistre de la justice n 316292 – AIAD

[3]- م.ش.ل .قرار رقم 593 تاريخ 2/4/1995 اليازجي / الدولة م . ق إ . العدد 9 ص 485 .

[4]- م.ش.ل. رقم 762 تاريخ 12/11/1996 عيسى / الدولة م .ق إ . 1998 مجلد 1 ص 83 .

وهنا يجب التساؤل عن موقف القضاء والإجتهاد عندما تد لي الإدارة بأسباب تبرر التأخير في التنفيذ ، فقد اعتبر مجلس شورى الدولة أن الإدارة لا تع بتو متجاوزة المدة المعقولة لتنفيذ القرار القضائي الصادر ضدها ، إذا كانت طيلة فترة النظر في المراجعة وحتى تاريخه ، تبدي كامل الإستعداد لإقامة الحائط ، بل إن عرقلة عملية إتمام الحائط تقع على المستدعي لعدم تقديمه المستندات اللازمة ، ولا بد من الإشارة هنا إلى أن لجنة الإدارة والعدل قد ناقشت تعديل المادة (93) من نظام مجلس شورى الدولة ، واعتبرت أنه إذا كانت الأحكام الصادرة محددة المبلغ ، فإن لدوائر الإدارة مهلة سنة للتنفيذ ، وإلا من يعيق ومن يرفض التنفيذ ، يتحمل العقوبات المادية والجزائية[1].

المبحث الثاني : مبررات الإدارة لعدم تنفيذ الأحكام الصادرة ضدها:

إن تنفيذ الأحكام والقرارات القضائية الصادرة في مواجهة الإدارة ، مسألة ترتبط أولاً وأخيراً بشرف هذه الإدارة " الدولة " التي يفترض فيها أن تنصاع تلقائياً لحكم القانون وبالتالي حتمية التزامها تنفيذ أحكام تصدر باسم الشعب[2] .

وعلى الرغم من كون القضاء الإداري يصدر أحكاماً ضد الإدارة ، إما بإلغاء قراراتها غير المشروعة، أو الحكم عليها بتعويض المتضرر ، إلا أنه لا يملك سلطة حقيقية على إجبارها على التنفيذ. وفي الغالب ما تستند الإدارة إلى مبررات لعدم تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضدها لأسباب ، منها ما يتعلق باستحالة تنفيذ الأحكام لأسباب قانونية (فقرة أولى) ، أو لأسباب واقعية (فقرة ثانية). أو لأسباب مالية (فقرة ثالثة) ، أو لأسباب تتعلق بالحفاظ على النظام العام (فقرة رابعة) .

الفقرة الأولى : الإستحالة القانونية :

تتجلى هذه الحالة في ثلاث أمور فقد تتعلق بالتصحيح التشريعي (نبذة أولى) أو بوقف تنفيذ القرار القضائي (نبذة ثانية) أو نتيجة لإلغاء القرار القضائي من طرف مجلس شورى الدولة (نبذة ثالثة) .

---

[1]- مقررات لجنة الإدارة والعدل 11/5/2011 مناقشة تنفيذ أحكام مجلس شورى الدولة .

[2]- مسعود شيهوب ، المبادئ العامة، المنازعات الإدارية ، الجزء الثالث ، ديوان المطبوعات الجامعية 1999، ص 342 .

النبذة الأولى : التصحيح التشريعي :

يراد بالتصحيح التشريعي أن يقوم المشرع بإصدار تشريع ، أو تقوم الإدارة بإصدار قرار تنظيمي ، يتم بموجبه تصحيح آثار تترتب على حكم الإلغاء .

وهذه الحالة يراد منها تصحيح القرار الإداري الملغى، وتجد الإدارة بهذه الحالة نوعاً من التحرر إزاء التزامها التنفيذ، لكن يثار الإشكال حول التصحيح التشريعي ، ومدى التوافق بينه وبين حجية القرار القضائي الإداري: فالمشترع وحده يمكنه تحرير الإدارة من موجب تنفيذ القضية المحكمة ، ويتم ذلك عملياً بتحرير الإدارة من موجب تنفيذ أحكام الإبطال لتجاوز حد السلطة عن طريق المصادقة التشريعية ذات المفعول الرجعي، والتي من شأنها إزالة هذا الموجب[1] .

وقد تتناول المصادقة القرار نفسه الذي أبطله القضاء ، كما حصل في قضية القاضي الشيخ حسن عبد الساتر، حيث أبطل مجلس شورى الدولة قرار وضعه بتصرف رئيس مجلس الوزراء، فما كان من المشترع إلا أن أصدر قانوناً عطّل بموجبه مفعول الحكم القضائي[2].

هذا وقد صرّح مفوض الحكومة الفرنسي(Thery) أن التدخل التشريعي في المجال التنظيمي للحيلولة دون تنفيذ الإبطال القضائي، أو تلطيف آثاره ، هو حالة شذوذ دستوري[3]، أما العلامة Auby فقد اعتبر أن المشرع يتصرف هنا كأنه درجة جديدة من القضاء[4] .

وهنا يتم التمييز بين حالتين :

<u>الأولى</u> : إن التصحيح لا يشمل إلا الآثار المترتبة على القرار الملغى، ولا يتعدى إلى المضمون ، فهنا تعفى الإدارة من التزامها تنفيذه بالنسبة الى المرحلة الأولى، غير أنها تظل ملتزمة تنفيذ مقتضيات القرار القضائي التالية لصدوره .

<u>ثانياً</u> : إن المشرع لا يستطيع القيام بإجراء التصحيح لدافع شخصي، بل تكون غاية التصحيح تحقيق المصلحة العامة . ومن أمثلة ذلك ما نجده في القضاء الفرنسي، حينما

---

1 - C.E. 28 avril 1989 , cho synd. Des induction métallurgique de la Charente – maritime Rec. P. 858 .

2- قرار رقم 99/267 تاريخ 2000/4/4 .

3- J. F. Thery conel Boulenger , C.E. 11 mai 1979 , A.J.D.A 1980 , p. 254 .

4 - Selon J.M. Auby , les validation législatives , Revue de droit prospectif ,1977 , p,10 .

ألغى مجلس الدولة الفرنسي، مرسوم تعديل القانون الأساس للمسرح الفرنسي، بسبب الإنحراف بالسلطة، لأنه الباعث على التعديل في القانون الأساس، وكان الإمتناع عن تنفيذ قرارات قضائية[1] .

النبذة الثانية : وقف تنفيذ القرار القضائي الإداري :

نصت المادة (77) من نظام شورى الدولة ، على أنه لا توقف المراجعة تنفيذ العمل الإداري أو القرار القضائي المطعون فيه، ولمجلس شورى الدولة تقرير وقف تنفيذه بناء على طلب صريح من المستدعي، إذا تبين من ملف الدعوى أن التنفيذ قد يلحق بالمستدعي ضرراً بليغاً وأن المراجعة ترتكز إلى أسباب جدية هامة كما نصت المادة (95) من النظام على أن الإعتراض لا يوقف التنفيذ، إلا إذا قرر مجلس الدولة ذلك .

أما الإتجاه الحديث في الإجتهاد فقد اعتبر أن وقف التنفيذ بحاجة إلى نص خاص ، الأمر غير المتوافر بالنسبة إلى إعادة المحاكمة ، وذلك بخلاف الإعتراض وقد جاء في حيثياته : " إن الأحكام القضائية النهائية الصادرة عن مجلس شورى الدولة، تحوز دون سواها من الأحكام، منذ لحظة صدورها ، على الحجية، وقوة الشيء المقضي به معاً، وهي واجبة التنفيذ فور استكمال مقدمات التنفيذ، لأنه ليس للطعن بأحكام مجلس شورى الدولة بأي طريق من طرق الطعن العادية وغير العادية ، أي أثر موقف على حجيتها، إلا إذا طلب إيقاف التنفيذ من المجلس، واستجاب له فعلاً في إطار محدد حصراً في نظامه ، بخلاف سواها من الأحكام القضائية التي لا يكون إلا لطرق الطعن العادية، دون طرق الطعن غير العادية الأثر الواقف على نفاذها .....

وبما أن المشترع لم يلحظ إمكانية وقف تنفيذ قرارات مجلس شورى الدولة، إلا التي لحظتها المادة (95) من نظامه، يصدر الإعتراض على القرارات التي تصدر بالصورة الغيابية[2] .

---

[1]- أحمد محيو ، المنازعات الإدارية ، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر ، 1994 ، ص 201 .

[2]- قرار إعدادي رقم 391 تاريخ 2000/8/3 ، لدولة / نزيه شمعون ..

وعلى أي حال فإذا استجاب مجلس شورى الدولة لطلب وقف تنفيذ القرار الصادر عنه، فإن موجب تنفيذ الحكم يعلق، ريثما يفصل المجلس بالطعن المقدم، أو يرجع عن قرار وقف التنفيذ.

إلا أن هذا الأمر أي: طلب وقف التنفيذ، يثير بعض الإشكالات خاصوصاً إذا كانت الإدارة قد عمدت إلى تنفيذ القرار قبل صدور القرار بطلب وقف التنفيذ ، حيث أن مبدأ عدم وقف تنفيذ القرارات الإدارية ، يستند إلى مبدأ الفصل بين القضاء والإدارة، واستقلالية الإدارة في اتخاذ قرارات نافذة منذ صدورها ، غير خاضعة لرقابة القضاء السابقة، هذه القرارات لا يمكن وقف تنفيذها بمجرد رفع دعوى إبطال أو تعويض، أمام القضاء الإداري، وتبقى سارية التنفيذ، ما دام لم يصدر من القضاء الإداري قرار بوقف التنفيذ، أو حكم في الدعوى ، ما يضمن فا علية الإجراءات الإدارية سعياً لتحقيق المصلحة العامة. هذا ما نصت عليه المادة (77) من نظام مجلس شورى الدولة المذكورة : (L4) سابقاً، كما نص عليه القانون الإداري الفرنسي في الفصل التمهيدي منه

« Sauf dispositions législatives spéciales, les requêtes n'ont pas d'effet suspensif s'il n'en est autrement ordonné par la juridiction ».

وعليه فإن الحكم الصادر بالإبطال ، يؤدي كما نعلم إلى إعدام القرار الإداري ، واعتباره كأنه لم يكن، **والسؤال المطروح هو : كيف ينتج حكم الإبطال آثاره إذا كان القرار الإداري قد قامت الإدارة بتنفيذه، وأنتج جميع آثاره،** لأن مجرد الطعن فيه بالإبطال أمام القضاء الإداري لا يوقف هذا التنفيذ ، طالما لم يصدر من القضاء الإداري حكم الإبطال، أو حكم بوقف التنفيذ ؟

قد يبقى القرار الإداري من دون تنفيذ حتى تاريخ صدور الحكم بالإبطال، إما لتريث الإدارة انتظاراً للفصل بالدعوى، وإما لصدور حكم بوقف التنفيذ.

أما إذا تم تنفيذ القرار فإنه يجب على الإدارة أن تقوم بإزالة الآثار المادية له عن طريق قيامها بجميع الإجراءات اللازمة لإزالة مظاهر التنفيذ المادي القائمة للقرار الملغى (المبطل)(1). مثال على ذلك: إعادة الموظف المفصول إلى عمله، وهذا ما أكده

---

1 - عبد الغني بسيوني عبدالله ، القضاء الإداري اللبناني ، دراسة مقارنة المرجع السابق ، ص645.

مجلس شورى الدولة في قرار له انه " بما أن إبطال القرارات الإدارية، وعلى الأخص تلك التي لها علاقة بأوضاع الموظفين ، يوجب على الدولة أن تعيد درس جميع الأوضاع التي ألحق الإبطال مساساً بها ، وإجراء تسويتها من جديد ، بأثر رجعي ، بالشكل الذي كان يجب أن تكون عليه، فيما لو لم يصدر القرار المقتضى بإبطاله "[1].

إن تنفيذ الإدارة القرار الإداري على مسؤوليتها على الرغم من الطعن فيه، قد يجعل الحكم الصادر بالإبطال، لا قيمة له، والتعويض الذي يحكم به لن يعيد الحالة إلى ما كانت عليه قبل صدور القرار.

واعتبر الدكتور سليمان الطماوي أنه " إذا كانت الإدارة قد نفذت القرار قبل الحكم في طلب وقف التنفيذ، أصبح هذا الطلب كما تقول المحكمة غير ذي موضوع"[2].

أما عبد الغني بسيوني [3] فقد اعتبر في ذلك إهداراً لحقوق وحريات الأفراد ، وانه لا يمكن للإدارة الإستفادة من مخالفتها للقانون ، والتحايل عليه ، ووضع القضاء أمام الأمر الواقع وتعطيل مهمته. بيد انه قد يستحيل على الإدارة أحياناً أن تزيل الآثار المادية للقرار بصفة كلية أو جزئية، مثلاً: الحكم بإلغاء الترخيص بمزاولة نشاط معين، بعد مرور عدة أعوام على ممارسة هذا النشاط ، إلا أنه لا مناص من تعويض المحكوم له كنتيجة لاستحالة التنفيذ العيني، بمعنى أنه يستحيل هذا التعويض، ومهما كانت قيمته، لن يعيد الحالة إلى ما كانت عليه قبل صدور القرار.

النبذة الثالثة : إلغاء القرار من قبل مجلس الشورى :

هذه الحالة هي أن يصدر من مجلس الدولة قراراً يقضي بإلغاء القرار القضائي محل التنفيذ فيصير بذلك محل التنفيذ منعدماً، وفي هذه الحالة تحرر الإدارة من التزامها التنفيذ.

---

[1]- م.ش.ل، قرار رقم 110 تاريخ 85/2/20، انطوان باروكي/ الدولة، مجلة القضاء الإداري، 1986، العدد الثاني، ص 86.

[2] - نقلاً عن عبدالله عبد الغني بسيوني، القضاء الإداري اللبناني دراسة مقارنة ، المرجع السابق ، ص 201.

[3]- عبد الله عبد الغني بسيوني ، المرجع السابق ، ص 240-241.

ومن تطبيقات ذلك ما أصدر في القضاء المصري من المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم (2202 لسنة 93 جلسة 1993/7/27) ، ومما جاء فيه ".... ومن حيث أنه من المعلوم أنه يترتب على صدور حكم من المحكمة الإدارية العليا بإلغاء حكم أصدر من محكمة القضاء الإداري، أن يزول لكل ما كان للحكم الملغى من آثار، بحيث يعود الحال إلى ما كان عليه قبل إصدار الحكم المذكور [1].

الفقرة الثانية : الإستحالة الواقعية :

إن إمتناع الإدارة عن التزامها بالتنفيذ هنا، يرجع إلى واقعة خارجة عن نطاق القرار القضائي، بحيث يعتري تنفيذ القرار عارضاً يستحيل معه التنفيذ ،ومرد هذه الإستحالة لا يخرج عن صورتين : الأستحالة الشخصية (نبذة أولى) ، وإستحالة ظرفية (نبذة ثانية) .

النبذة الأولى : الإستحالة الشخصية :

هنا يستحيل تنفيذ القرار القضائي الذي يرجع إلى الشخص المحكوم له، بحيث تطرأ ظروف تؤدي إلى الإستحالة، ولعل المثال الآتي أدل على الفكرة وهو: أن يصدر قرار قضائي إداري يقضي بإلغاء القرار الإداري الذي فصل الموظف عن وظيفته، وعن تنفيذ القرار القضائي يكون الموظف المحكوم له قد وصل إلى سن التقاعد ، فتنفيذ القرار يعد من الناحية العلمية مستحيلاً .

ويضرب لنا القضاء الفرنسي عن ذلك مثلاً ضمن قراره الصادر بتاريخ (1987/3/27) بإلغاء فصل موظف بعد بلوغه سن التقاعد، ما استوجب معه القضاء برفض طلب الغرامة التهديدية لإجبار الإدارة على تنفيذه[2] .

النبذة الثانية : الإستحالة الظرفية:

مرد هذه الحالة الى ظروف استثنائية لا يكون فيها أمام الإدارة إلا أن تؤثرها على تنفيذ القرار القضائي ، إذن فعدم التنفيذ هنا يكون راجعاً لظروف خارجية ، ومن أمثلة ذلك القرار القضائي الإداري الذي يطالب الإدارة بتسليم وثائق معينة للمحكوم له

1- حميدي ياسين عكاشة ، الأحكام الإدارية في قضاء مجلس الدولة ، مصر ، منشأة المعارف الإسكندرية ، سنة 1997 ، ص 970 -971 .

2- محمد باهي أبو يونس : الغرامة التهديدية كوسيلة لإجبار الإدارة عن تنفيذ الأحكام الإدارية – دار الجامعة الجديدة للنشر 2001 ، ص 145 .

، لكن عند التنفيذ يتضح أن تلك الوثائق قد تلفت نتيجة حريق أو سرقة ، ومن ذلك نجد قضاء مجلس الدولة الفرنسي الذي فرض الغرامة التهديدية، لإجبار الإدارة على تسليم الوثائق المطلوبة، تنفيذاً لإلغاء قرار الإمتناع عن تسليمها، نتيجة لفقدانها ما يترتب استحالة تنفيذه[1] .

أو القرار القضائي الإداري الذي يقضي بإزالة المباني التي تمت إقامتها على أرض المحكوم لمصلحته ، وعند التنفيذ تكون تلك المباني قد هلكت من قبل .

ولعل من أشهر تطبيقات هذه الحالة إمتناع الإدارة الفرنسية عن تنفيذ حكم قضائي بدعوى المساس الخطير بالأمن العام، وتتلخص وقائع: القضية أن أحد الأفراد المقيمين بـــ(تونس) حصل على حكم بملكيته لقطعة أرض، وعندما ذهب لوضع يده عليها، فوجئ بأن قبيلة عربية استقرت عليها منذ زمن بعيد، ويستغلونها لمورد رزق ، حيث رفضت التخلي عن الأرض، والخروج منها، فلجأ إلى الإدارة الفرنسية طالباً منها دعمه بالقوة العمومية لتنفيذ الحكم، غير أن السلطات المعنية رفضت ذلك بحجة أن نتيجة ذلك إشعال فتنة وثورات من قبل الأهالي ، فلجأ المعني بالأمر أمام مجلس شورى الدولة الذي قضى لمصلحته بالتعويض لاعتبارات العدالة[2] .

وأخيراً لا بد من الإشارة الى أنه لا يوجد معيار دقيق لتحديد درجة خطورة الإخلال بالنظام العام، فالأمر متروك للسلطة التقديرية للقضاة تبعاً لموضوع المنازعة المعروضة أمامهم .

الفقرة الثالثة : ضعف الموارد المالية:

تعتبر الصعاب المادية من بين أهم العوامل المؤثرة في مجال تنفيذ الأحكام الإدارية، وغالباً ما تختبئ الإدارة بستار انعدام أو قلة الموارد الكفيلة بتنفيذ الحكم الإداري ، وهذا ما حاولت بعض التشريعات المقارنة تجاوزه بتدخل التشريع لإلزام الإدارة توافر الإعتماد من أجل تنفيذ الأحكام التي تلزمها دفع مبالغ مالية .

وهذا النوع من الصعاب لا يمكن تصوره بطبيعة الحال، إلا بمناسبة دعاوى التعويض، وبصفة إجمالية عند تنفيذ حكم يقضي بأداء الإدارة تعويضاً، أو مبلغاً مادياً،

---

[1] - محمد باهي أبو يونس ، المرجع السابق ، ص 147 .
[2]- مسعود شيهوب – المسؤولية عن الإخلال بمبدأ المساواة ، ديوان المطبوعات الجامعية 2002 ، ص 54 .

لفائدة المحكوم له، والصعوبة التي تطرح هنا تتعلق أساساً بمبدأ سنوية الموازنة المعمول به . فعند إصدار حكم يقضي على الإدارة بأداء مبلغ مالي، فإن تنفيذ هذا الحكم يصطدم بغياب إعتمادات مخصصة لهذا الغرض داخل الميزانية ، ويتم تبعاً لذلك انتظار برمجة الإعتمادات المناسبة خلال السنة المالية التالية ، باستثناء بعض المؤسسات القليلة التي تنتهج سياسة استباقية، وتعمل على برمجة الإعتمادات في الباب المخصص بميزانيتها السنوية، لتنفيذ الأحكام القضائية، وذلك بشكل مسبق، على اعتبار أنها تكون على علم بالدعاوى الرابحة ضدها ولها صورة تقريبية عن المبالغ التي قد يحكم بها عليها . غير أن هذه البرمجة المسبقة نادرة جداً، وكل الإدارات تقريباً تنتظر إلى حين إصدار الحكم وصيرورته نهائياً، لتبادر بالتفكير في رصد الإعتمادات اللازمة للتنفيذ .

ففي لبنان نجد أن المادة (25) من قانون المحاسبة العمومية قد نصت على أنه " يقرر في كل باب من قسم النفقات فصل، تصرف منه قيمة الأحكام النقدية الصادرة على الدولة والمصالحات التي تجريها ، وذلك عندما لا تتوافر لهذه النفقات إعتمادات في البنود المختصة ، ويغذى هذا النص بطريقة النقل من الإعتماد الإجمالي المرصد في باب احتياطي الموازنة، وفقاً لأحكام المادة (26) التالية :

ترصد في باب احتياطي الموازنة :

أ- إعتمادات احتياطية للنفقات المشتركة بين عدة وزارات كمساعدات المرض والوفاة والأحكام النقدية ، والمصالحات الخ ...[1] .

ففي قرار (بنك جدعون شيحا) بررت تأخرها عن دفع تعويض الأستملاك ، بأنه تم تبليغها للقرار الأستملاك في النصف الثاني من العام (1995) أي: بعد أن كانت قد أنجزت إعداد موازنة عام (1996) .

وبالإضافة إلى المهلة التي يستلزمها قيامها بتأمين الإعتمادات اللازمة، لدفع مقدار التعويض المحدد استئنافاً[2] .

1- قانون المحاسبة العمومية رقم 14969 تاريخ 1963/12/30 مادة (25- 26) .

2- مجلس شورى الدولة رقم 1999/686 بنك جدعون شيحا ورفاقه / الدولة اللبنانية ،م ف.إ. 2003 – عدد 14 ، م2 ، ص 760 .

هذا، وقد اعتبر رئيس مجلس شورى الدولة القاضي شكري صادر " أن التقاعس عن تنفيذ قرارات صادرة عن مجلس الشورى، يكون أحياناً مرفقاً بذريعة عدم وجود أموال لدى الدولة ، لكي تدفع التعويضات التي نصت عليها أحكام المجلس ، وإن هذه الحجج واهية لأن الدولة الغارقة بمليارات الدولارات من الديون، لن تعجز عن دفع تعويضات ببضعة ملايين من الليرات اللبنانية تسيير أمور الناس وحل أزماتهم(1) .

أما إذا كان الدفع يتعلق بإعتمادات غير كافية ، فإن الأمر يجب أن يحصل في حدود ما هو متوافر من إعتمادات .

أما في فرنسا فالقانون رقم (539) الصادر بتاريخ (16 يوليو 1990) فقد نص على ضرورة اصدار أمر بالدفع حين يقضي حكم قضائي حائز قوة الشيء المقضي به على هيئة محلية عادية ، بدفع مبلغ محدد فإن المبلغ يجب أن يصدر في إذن بالصرف في أجل محدد أقصاه أربعة أشهر من الحكم وفي حالة صدور الأمر أو الإذن في آن وأحد تقوم به سلطة الوصاية من تلقاء نفسها . وفي حال عدم اصدار الأمر بالدفع ، فيجب على المحاسب المسؤول بناء على طلب الدائن وبمجرد إبرازه الحكم القضائي أن يقوم بالدفع(2) .

أما المشرع الجزائري فاعتبر الحكم بمثابة أمر بالدفع ، وسمح لموظف الخزينة بدفع المبلغ المحكوم به، حتى في حالة انعدام الإعتمادات، على أن يتم خصم المبالغ من ميزانية الجماعات المحلية .

الفقرة الرابعة : الحفاظ على النظام العام وسير المرفق العمومي:

غالباً ما تحتج الإدارة بعدم تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضدها، بالمصلحة العامة، لضمان حسن سير المرفق العمومي ، ولا يخفى على أحد فساد هذا الزعم على إطلاقه، لأن المصلحة العامة تعني احترام القانون، وطاعة أحكام القضاء ، وليس هناك مصلحة تعلو على هذه المصلحة ، حيث أن الأحكام القضائية نفسها، ومنها الأحكام

1- شكري صادر – مجلس شورى الدولة متى تطبق السلطة التنفيذية قراراتها ؟ صحيفة الأخبار 2010/5/21 .

2 - Loi n° 80 -539 , 16 juillet 1980 , Modifié par loi n 2000 – 321 dec, 12 avril 2000 , art 17 , code de justice administrative , art 1.911-9 , 1er .

الصادرة " بالإلغاء " إنما تهدف إلى تصويب التصرفات الإدارية، تحقيقاً للمصالحة العامة ذاتها .

وهذا ما أكده أيضاً المؤتمر الثاني لرؤساء المحاكم الإدارية في الدول العربية المنعقد في أبو ظبي تاريخ (2012/12/11) .

حيث أكد وضمن مناقشة " إشكاليات ذات طبيعة واقعية " على وجود أسباب عديدة تتسلح بها الإدارة ، لعدم تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضدها ومنها :

1 - إن الإدارة قد تمتنع عن تنفيذ الحكم بشكل دائم أو مؤقت حفاظاً على النظام العام....

2 - دواعي المصلحة العامة : قد ترفض جهة الإدارة تنفيذ الحكم الإداري ، مستندة في ذلك إلى داعي المصلحة العامة[1].... .

أما مجلس شورى الدولة الفرنسي : فقد استبعد مبرر إمتناع الإدارة عن تنفيذ أحكام القضاء بحجة المحافظة على النظام العام بمدلولاته الثلاث " الأمن ، والصحة ، والسكينة " وكذلك عند المساس بالمصلحة العامة لتغليبها على المصالح الفردية ، وضمان حسن سير المرفق العام [2]، معتبراً أن تنفيذ أحكام القضاء من قبل الإدارة ، إنما هو تحقيق لهذه المصلحة العامة ، المتجسدة في حماية سيادة القانون . فالإدارة كلما امتنعت عن تنفيذ أحكام القضاء اعتبر فعلها خروجاً عن المصلحة العامة ،. لذلك ينبغي ألا تتوسع جهة الإدارة في تطبيق هذا المفهوم، كمبرر لعدم تنفيذ الأحكام القضائية الإدارية، لأن ذلك من شأنه أن يجعل قراراتها مشوبة بعيب تجاوز حد السلطة .

فالنظام العام هو من أهم المبررات التي تلجأ إليها الإدارة للتملص من تنفيذ الأحكام، والذي يصعب معه إثبات انحرافها في استعمال السلطة في ظل السلطة التقديرية الواسعة التي تتمتع بها أمام صعوبة تحديد مفهوم النظام العام وغموضه ، وكونه من أهم أسباب وجود الإدارة ذاتها .

إلا أن القضاء الإداري الفرنسي رفض أيضاً الذرائع المستندة للنظام العام، باعتبار أن التزام حجية الشيء المقضي به هو مبدأ أساس، وهو أصل من الأصول القانونية

---

[1]- " مؤتمر أبو ظبي الثاني لرؤوساء المحاكم الإدارية في الدول العربية " ، 12 سمبتمبر 2010 ، تحت عنوان إشكاليات تنفيذ الأحكام الإدارية الصادرة عن المحاكم الاتحادية وسبل مواجهتها .

[2] - Chapus (r), droit du contentieux administratif , Ed Montchrestien, 1990 , p. 378 .

تمليه الطمأنينة العامة ، وتقضي بها ضرورة الإستقرار في الحقوق والروابط الإجتماعية .

إلا أن ذلك بالطبع لا يسوغ للإدارة بأن تتذرع بفكرة الأمن والمحافظة على النظام العام، في مواجهة حادث عارض، أو اضطراب خفيف، كمسوغ للإمتناع عن تنفيذ أحكام القضاء ..

أما إذا كان يترتب على تنفيذ الحكم فوراً، إخلالاً خطيراً بالمصالح العامة، يتعذر تداركه، كحدوث فتنة أو تعطيل سير مرفق عام ، فإن القضاء ذاته يرجع لتغليب المصالحة العامة على الصالحة الخاصة، مع مراعاة أن تقدر الضرورة بقدرها .

ولا بد من الإشارة هنا إلى أن القضاء الفرنسي، ومنذ زمن بعيد، يحصر " الأمن العام " في مفهوم ضيق، ويستمد منه كل الإعتبارات الإنسانية ، وكذلك كل ما له علاقة بالنظام الإجتماعي [1] ، علماً بأن الفكر القانوني قد انتهى هنا إلى إضفاء سمتين أساسيتين على مدلول النظام العام[2] .

<u>الأولى</u> : أن يكون عاماً، أي :متصفاً بطابع التجريد والعمومية " Généralité et abstraction "،

<u>والثانية</u> أن يتخذ مظهراً مادياً وخارجياً " matériel et extérieur".

وعلى هذا الأساس فإن إمتناع الإدارة عن تقديم المساعدة لتنفيذ حكم قضائي، لا يكون مستساغاً، إلا إذا ما تأكد لديها أن هذا التنفيذ من شأنه أن يؤدي إلى الإخلال بالأمن العام بمدلوله الضيق، لا بمفهومه الواسع[3] .

والإمتناع متى كان مبرراً ، لا يعفي الإدارة من تعويض المتضررين منه، وذلك حسب ما سار عليه القضاء الفرنسي في هذا الباب ، تأسياً على مبدأ المساواة في تحمل الأعباء العامة .

"Le principe d'égalité devant les charges publiques" .

بمعنى أنه يجب ألا يتحمل المضرور وحده، نتيجة عدم تنفيذ الحكم الصادر لمصلحته ، وتعتبر قضية (Couitéas) المشهورة، نقطة الانطلاق في هذا المضمار،

1- CE ,16/4/1949 , soc. An. : des logements économiques : GAZA , op. cit., pp. 241 et 323.

2- عبد المنعم محفوظ ، علاقة الفرد بالسلطة ، الحريات العامة وضمانات ممارستها ، المجلد الثالث ، دار الهناء للطباعة ، ص 924 .

3- رمزي سيف الدين ، تنفيذ الأحكام والمحررات الموثقة ، المطبعة العالمية القاهرة ، 1970 ، ص 60 .

والتي تتلخص وقائعها :" أن السيد(couitéas) هو من أصل يوناني، حصل على حكم بملكيته لقطعة أرض واسعة في (تونس)، وعندما ذهب لوضع يده عليها، فوجئ بأن قبيلة محلية استقرت عليها منذ زمن بعيد، ويستغلونها لمورد رزقهم ، ورفضت هذه الأخيرة التخلي عنها . فطلب السيد(Couitéas) مؤازرة القوى الأمنية لتنفيذ الحكم ، غير أن السلطات الإدارية المعنية رفضت ذلك بحجة أن ذلك سوف يؤدي إلى إشعال فتنة، والإخلال بالنظام . فلجأ عند ذلك إلى القضاء الإداري الذي قضى له بالتعويض عن الضرر على الرغم من عدم الخطأ من جانب الإدارة ، وكذلك الأمر في قضية "Atelier de construction mécanique ".

والقاعدة هنا أن إمتناع الإدارة عن تنفيذ الحكم القضائي، أو إمتناعها عن تقديم المساعدة على إنجاز هذا التنفيذ، هو بمثابة قرار إداري سلبي، ومن ثم يجوز لذوي الشأن الطعن فيه بالإلغاء كما أسلفنا القول ، وتسري القاعدة نفسها على اكتفاء الإدارة بتنفيذ الحكم تنفيذاً صورياً أو مبتوراً [(1)].

أما الإجتهاد اللبناني: فقد سار على الإتجاه نفسه ويظهر ذلك من خلال القرارات الصادرة عنه معتبراً " إذا كان للحكومة أن تمتنع عن تأمين القوة المسلحة، توصلاً إلى تنفيذ حكم، لأسباب تتعلق بالأمن العام والنظام ، فإن من حق المتقاضي في هذه الحالة ، أن يطالبها بالتعويض ، وإذا ما تجاوز التأخير في التنفيذ مدة معقولة ، وإذا ما نتج له ضرر من دعم التنفيذ[(2)] .

" وبما أن الدولة مسؤولة بالتعويض على المستدعي، جراء تقاعسها عن مؤازرة مأمور الإجراء في تنفيذ حكم قضائي أصدر لمصلحته .. وبما أنه لم تتمكن السلطة العامة من التنفيذ بسبب جمهرة سكان المخيم ، فنظم الإجراء محضراً بتاريخ (1968/7/1) يؤكد تعذر التنفيذ، وقرر المجلس إلزام الدولة ان تدفع للمستدعي مبلغاً سنوياً قدره أربعة الآلاف ليرة لبنانية ابتداء من تاريخ (1971/4/8) وحتى قيامها بتأمين الإخلاء من عقاره "[(3)].

---

1 - Cité par Batal , op. cit. , p. 59 .

2- م.ش. ل. قرار رقم 363 تاريخ 1964/3/17 ، هنري فرعون ورفاقه / الدولة ، م.أ ، 1964 ، ص 110 .

3- ش.م.ل. قرار رقم 380 تاريخ 1984/3/12 ، شفيق ناصيف / الدولة ، مجلة القضاء الإداري العدد الأول 1985 ، ص 296 .

القسم الثاني

وسائل حمل الإدارة على التنفيذ ، والمسؤولية ، والنتائج المترتبة عن عدم التنفيذ

في مقابل إمتناع الإدارة عن التنفيذ، كان لا بد من إيجاد الوسائل الكفيلة لحملها على ذلك، وإن هذه الوسائل تطورت مع الزمن، وقد أخذت أشكالاً متعددة ، وسوف نتطرق في هذا القسم إلى الوسائل الإدارية لحمل الإدارة على التنفيذ (الفصل الاول)، والوسائل القضائية (الفصل الثاني) بالاضافة الى المسؤولية، والنتائج المترتبة عن عدم تنفيذ الأحكام الصادرة ضدها (الفصل الثالث).

الفصل الأول : الوسائل الإدارية لحمل الإدارة على التنفيذ :

إن المتضرر من عدم تنفيذ الإدارة للأحكام الصادرة ضدها ، يمكنه اللجؤ إلى وسائل سمح بها القانون في سبيل حملها على التنفيذ ، وإن هذه الوسائل يمكن أن تكون إدارية وهي على نوعين : التنفيذ من خلال اللجؤ إلى(السلطة الرئاسية العليا أو سلطة الوصاية) مبحث أول ، أو من خلال وسيط الجمهورية (مبحث ثاني) .

المبحث الأول : التنفيذ من خلال السلطة الرئاسية ، وسلطة الوصاية :

إن هذه الوسائل الإدارية التي قد يلجىء إليها المتضرر لحمل الإدارة على التنفيذ ، تظهر من خلال لجؤ المتضرر إلى السلطة الرئاسية (فقرة أولى) ، أو من خلال اللجؤ إلى وسيط الجمهورية (فقرة ثانية) :

الفقرة الاولى : اللجوء إلى السلطة الرئاسية :

يمكن للشخص الذي أصدر الحكم لفائدته، وامتنعت الإدارة عن تنفيذه، أن يلجأ للسلطة الرئاسية العليا التي تعلو السلطة الصادرة للقرار بالإمتناع عن التنفيذ ، أو يلجأ للسلطة التي تمارس عليها الوصاية إذا كانت تتمتع بالشخصية المعنوية العامة.إلا أن فلعلية هذه الوسيلة تبقى رهينة بتبسيط تقنيات العمل الإداري ، والعمل على تجاوز

التعطيل الذي تعرفه المراسلات ، وضرورة الإسراع في الإجراءات، ومدى فاعلية هذه السلطة من خلال رقابتها على أعمال المرؤوسين .

فالسلطة الرئاسية يمارسها بالطبع رئيس على مرؤوس له، في إطار الهيكلية الإدارية التي ينتميان إليها، سواء أكان ذلك في الملاك الإداري العام للدولة ام في الملاك الإداري لسائر أشخاص القانون العام كالمؤسسات العامة والبلديات.حيث تتولاها حتما سلطة إدارية عليا على سلطة إدارية دنيا تابعة لها مباشرة، وعلى جميع مستويات وحدات الهرم الإداري من القمة إلى القاعدة.حيث تخول السلطة التسلسلية الرئيس الذي يتولاها بالتدخل في تصرفات مرؤوسيه، وذلك باتخاذ أنواع ثلاثة من التدابير هي:

- النبذة الاولى : إعطاؤهم التوجيهات والتعليمات
- النبذة الثانية : سحب أو بإبطال قراراتهم، (Retrait ou annulation)
- النبذة الثالثة : وتعديل هذه القرارات.

النبذة الأولى : إعطاء التوجيهات والتعليمات :

يتمثل هذا النوع من التدخل، في أوامر الخدمة والتعاميم التي يوجهها الرئيس إلى مرؤوسيه ، محدداً لهم ما يجب أن يكون عليه موقفهم وتصرفهم في مواجهة قضية معينة، أو مجموعة من القضايا المتشابهة. ومن حيث المبدأ، ينبغي على المرؤوس أن يتقيّد بهذه الأوامر والتعاميم تحت طائلة المسؤولية المسلكية إذا ما ارتأى الرئيس ملاحقته بهذا الشأن. ولكن، قد يضع القانون أصولاً وضوابط تحمي المرؤوس في مثل هذه الحال ، إذا ما رأى أن الأمر أو التعميم مخالفاً للقانون، فيتبع هذه الأصول ليحرر نفسه من المسؤولية حتى ولو اضطر في النهاية إلى التنفيذ القسري .

أما في فرنسا فإن المادة (28) من قانون (13 تموز 1983) المتضمنة حقوق وموجبات الموظفين، التي ليست بوضوح وشفافية في المادة (14) من القانون اللبناني إذ أنها تتضمن، إلى جانب طابعها الشمولي العام، ما يفيد الغموض ويترك مجالاً لتفسيرات وتأويلات شتّى إذ هي ألزمت الموظف بتنفيذ أوامر رئيسه "إلا إذا كانت غير شرعية بشكل بارز وظاهر ومن شأنها أن تتسبب بإلحاق ضرر بالغ بمصلحة عامة"[1].

[1]- Art 28,Tout fonctionnaire quel que soit son rang dans la hiérarchie est responsable de l'exécution des tâches qui lui sont confiées. Il doit se conformer aux instructions de son

وواضح أيضاً أن النص يرسم الخطى والأصول بدقة ود راية فيؤمن حماية المرؤوس من أي مسؤولية فيما لو اتبعها، من جهة، ويؤمن أيضا استمرارية العمل في المرافق العامة بإلزامه التنفيذ في جميع الأحوال، من جهة أخرى[1].

النبذة الثانية : سحب أو إبطال قرارات المرؤوس :

يتمثل هذا النوع الثاني من التدخل، في إقدام الرئيس التسلسلي على إزالة قرارات مرؤوسيه من المجال القانوني بشكل كامل ونهائي، وبمفعول رجعي ، وهذا يعني أنه يجوز مبدئياً للرئيس إبطال تدابير المرؤوس بالطريقة الإدارية، فتعتبر هذه التدابير عندئذٍ كأنها لم تكن أصلاً، وفقاً لما تقتضي به القواعد التي ترعى حالة إبطال الأعمال الإدارية. كل ذلك ضمن الحدود والأصول التي يرسمها القانون ومبادئ العامة .

النبذة الثالثة : إلغاء أو تعديل قرارات المرؤوس :

أما هذا النوع الثالث من التدخل ، فينطوي على إعطاء الرئيس التسلسلي الحق في استبدال قرار المرؤوس بقرار جديد آخر صادر عنه (أي رئيس) ومختلف إلى حد ما عن القرار الأول. غير أنه، بخلاف حالة الإبطال أعلاه، ليس للإلغاء أو للتعديل مفعول رجعي، وبالتالي فإن القرار الجديد الصادر عن الرئيس ، لا يسري مفعوله ولا يحل محل القرار الملغى أو المعدّل، إلا من تاريخ إصداره ، وللمستقبل فقط .

الفقرة الثانية : اللجوء إلى سلطة الوصاية :

يمكن للمتضرر من عدم تنفيذ الإدارة للحكم القضائي الصادر لمصلحته ضدها ، من أن يلجأ إلى سلطة الوصاية لحملها على التنفيذ : فمن هي هذه السلطة؟ (نبذة أولى)، وما هو الدور الذي تلعبه لحمل الإدارة على ذلك ؟ (نبذة ثانية) .

---

supérieur hiérarchique sauf dans le cas où l'ordre donné est manifestement illégal et de nature à compromettre gravement un intérêt public ».

[1]- المادة 14 من المرسوم الإشتراعي 112 تاريخ 1959/6/12 (نظام الموظفين في لبنان) التي نصت على ما يلي:
"يتوجب على الموظف بوجه عام":
"1-...
"2- أن يخضع لرئيسه المباشر وينفذ أوامره وتعليماته إلا إذا كانت هذه الأوامر والتعليمات مخالفة القانون بصورة صريحة واضحة. وفي هذه الحالة، على الموظف ان يلفت نظر رئيسه خطياً الى المخالفة الحاصلة ولا يلزم بتنفيذ هذه الأوامر والتعليمات إلا إذا أكدها الرئيس خطياً، وله أن يرسل نسخاً عن المراسلات إلى إدارة التفتيش المركزي".

النبذة الأولى : تعريف سلطة الوصاية الإدارية :

تعرف سلطة الوصاية الإدارية (La tutelle administrative) الى انها هي الرقابة التي توليها سلطة الوصاية المركزية على قرارات السلطة اللامركزية في الحالات والشروط ، ووفقاً للأوضاع التي حددها المشرع ، فهي بذلك تختلف إذن عن السلطة الرئاسية في أنه لا يوجد هنا خضوع عام من أحدى السلطات لسلطة أخرى ، كما هو الحال في علاقة السلطة المرؤوسة بالسلطة الرئاسية ، وإنما تراقب سلطة الوصاية تصرفات السلطة الخاضعة للوصاية في الحالات التي يحددها القانون ، ومن ثم فلا تستطيع السلطة المركزية أن تحل قرارها محل قرار السلطة الخاضعة للوصاية ، إلا في الحالات المحددة في القانون[1] .

النبذة الثانية : دور سلطة الوصاية في حث الإدارة على التنفيذ :

أن سلطات الوصاية تمثل دوراً هاماً في مجال تنفيذ القرارات القضائية، لا سيما القرارات التي تلزم الإدارة المحلية بدفع مبالغ مالية إلى المتضرر، ما يجعل منها وسيلة فاعلة لحث الإدارة المحلية على التنفيذ . ففي بعض الدول كفرنسا وبلجيكة، ومصر، تتمتع سلطة الرقابة بالحق في إدراج من تلقاء نفسها، الإعتمادات اللازمة لإيفاء المصروفات الإلزامية التي يفرضها القانون على البلدية، ما يسمى بسلطة الإدراج التلقائي (L'inscription d'office) الذي يمثل ضمان الوفاء بالحقوق المتعلقة بدائني الهيئات اللامركزية[2] .

في فرنسا: وفي ما يتعلق بالجماعات المحلية والمؤسسات العامة، أخضعها المشترع لسلطات الرقابة : بإمكان الدائن الذي لم يتلق الكتاب الذي يعلمه بحوالة الدفع ، أو في حالة عدم كفاية الإعتمادات ، بحوالة الدفع اللاحقة ، أن يراجع ممثل الدولة (المحافظ بالنسبة إلى الجماعات المحلية) او سلطة الوصاية (الوزير بصورة عامة بالنسبة إلى المؤسسات العامة)، بطلب دفع المبلغ المستحق وأمام السلطة التي تراجع خلال مهلة شهر، للتثبت من وجود إعتمادات كافية في موازنة الجماعة ، أو المؤسسة ، وفي حال تأكيد هذا الوجود القيام تلقائياً بإصدار حوالة دفع النفقة ، وفي حال النفي

---

[1]- ثروت بدوي ، تدرج القرارات الإدارية ، بدون دار نشر ، طبعة 1970 ، ص 104- 105 .
[2]- كرم انطوان ، الرقابة الإدارية والقضائية على البلديات ، المنشورات الحقوقية ، صادر 2006 ، ص 411- 412- 413 .

إنذار الجماعة، أو المؤسسة ، لإيجاد هذه الموارد في مهلة جديدة هي شهر عادة ، وإنما ترفع إلى شهرين عندما يساوي المبلغ المتوجب أو يفوق (%5) من القسم الحاضر في موازنتها .

وإذا بقي الإنذار بلا مفعول عند انقضاء هذه المهلة ، تقوم سلطة الرقابة بقيد النفقة على موازنة الجماعة أو المؤسسة، المتخلفة عن الدفع ، لتامين الموارد الضرورية .

وللجماعة أو المؤسسة ، اعتباراً من هذا القيد مهلة ثمانية أيام لإصدار حوالة الدفع ، وإلا قامت سلطة الوصاية بإصدار هذه الحوالة خلال مهلة شهر[1] .

وفي حال رفض سلطة الرقابة القيام بواجباتها المنصوص عليها أعلاه ، تكون قد اقترفت خطأ جسيماً ، ما يعرض قراراتها للإبطال بسبب تجاوز حد السلطة[2] .

والسؤال المطروح: ما هو دور سلطة الوصاية في الحث على تنفيذ القرارات القضائية الإدارية الصادرة ضد البلديات أو المؤسسات العامة في لبنان ؟

لقد نصت المادة (135) من قانون البلديات أنه :" إذا تمنع المجلس البلدي، أو رئيسه، عن القيام بعمل من الأعمال التي توجبها القوانين والأنظمة ، للقائمقام أن يوجه إلى المجلس البلدي أو إلى رئيسه، أمراً خطياً بوجوب التنفيذ خلال مهلة تعين في هذا الأمر الخطي ، فإذا انقضت المهلة دون التنفيذ حق للقائمقام بعد موافقة المحافظ ، أن يقوم بنفسه بذلك بموجب قرار معلل ، يسجل قرار القائمقام في سجل القرارات المنصوص عليه في المادة (44) من هذا المرسوم الاشتراعي، ويخضع لتصديق سلطة الرقابة الإدارية عند الإقتضاء ما يدل على قيام سلطة الرقابة مقام البلدية ، من أجل تنفيذ الأعمال التي توجبها القوانين، في حال رفض هذه الأخيرة التنفيذ بشكل صريح، وأمام تمنع مدان من الوحدة الإقليمية عن القيام بعمل ضروري ، يحقق المصلحة العامة المحلية ، يمكن لسلطة الرقابة أن تحل محل الهيئة اللامركزية المحلية ، للقيام بتنفيذ هذا العمل باسم هذه الأخيرة ، وعلى نفقتها ومسؤوليتها، إلا أن اللجوء إلى استعمال سلطة الحلول، يجب أن يكون استثنائياً ونادراً [3].

[1]- جورج فودال بيار ديفولفية ، القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص 281 .

[2]- جورج فودال بيار ديفولفية ، المرجع السابق ، ص 281 .

[3]- انطوان سعد كرم ، المرجع السابق ، ص 400 نقلاً عن نجا مهاب ، القانون الإداري ، دار الشمال للطباعة والنشر والتوزيع ، طبعة أولى سنة 1990 ، ص 39 .

وعملا بالمادة (93) من نظام مجلس شورى الدولة إن البلدية ملزمة بالتنفيذ ضمن مهلة محددة، إذاً التنفيذ هو أمر يوجبه القانون، وهذه الديون تعتبر واجبة الأداء .

إن " المادة (29) من قانون الإستملاك ، توجب على البلدية ، فيما لو كانت هي الإدارة المستملكة ، أن تقوم بإيداع قيمة التعويض المقرر ، وتعلم صاحبه بذلك فور تبلغها قرار اللجنة البدائية ، كما عليها دفع فائدة تأخير عن إيداع تعويض الإستملاك ، بحيث تصبح هذه الفائدة ديناً من النقود مستقلاً عن أصله . فإذا تمنعت البلدية عن تنفيذ هذا الموجب القانوني ، او عن تنفيذ قرار مجلس الشورى بأداء هذه الفائدة ، فإنه يمكن لسلطة الرقابة بناء على طلب الفريق المتضرر ، استعمال سلطة الحلول وتطبيق نظرية الإدراج التلقائي تسديداً للديون التي على البلدية"[1] .

والجدير ذكره أنه وفي السياق، متابعة لجنة الإدارة والعدل في مجلس النواب برئاسة النائب روبير غانم ، درس اقتراح القانون لتعديل المادة(93) من نظام مجلس شورى الدولة مؤخراً، أقرت البند المتعلق بكيفية تنفيذ القرارات الصادرة عن مجلس شورى الدولة في حق البلديات والمؤسسات العامة الخاضعة لسلطة وصاية أو سلطة رقابة، حين أوجبت على سلطات الوصاية أو الرقابة، الحلول محل البلديات، أو المؤسسات العامة، وتوجيه أوامر خطية لتنفيذ القرارات من ضمن مهلة محددة، وإلا تحل محلّها في إصدار الأمر بالدفع[2]. ما يجعل سلطة الرقابة أو الوصاية ، بالغة الأهمية في ما يتعلق بتنفيذ القرارات الصادرة عن مجلس شورى الدولة في حق البلديات أو للمؤسسات العامة على الرغم من المساس باستقلال الشخصية المعنوية لكل منهما.

إن الإجراءات والأساليب غير القضائية، لحث الإدارة على تنفيذ القرارات القضائية المبرمة الصادرة بوجهها ليست فاعلة في لبنان ، على الرغم من الجهود المتواصلة من قبل بعض المعنيين، لإنجاح الأمر وعى الرغم من الحاجة الماسة لإجراء علاقة طبيعية ومستقرة بين الأفراد والإدارة، تدل على رقي دولة القانون وتطبيق مبادئ العدل والإنصاف ، ما يعزز ثقة المواطن بالسلطة والوطن من جهة،

---

[1]- انطوان سعد كرم، المرجع السابق ، ص 412- 413 .

[2]- لجنة الإدارة والعدل " درس اقتراح القانون الرامي إلى تعديل المادة 93 من نظام مجلس شورى الدولة ، 2011/4/27 ، الجمهورية اللبنانية ، مجلس النواب .http://www.lp.gov.lb (ملحق) .

بالإضافة إلى تخفيف الضغوط والمسؤوليات الملقاة على عاتق القضاء الإداري من جهة أخرى .

المبحث الثاني : نظام وسيط الجمهورية :

لقد تم إيجاد وسيط الجمهورية من أجل المساعدة في حل المشاكل الناتجة عن عدم تنفيذ الإدارة للأحكام الصادرة ضدها ، وسف نتطرق إلى : تعريف الوسيط ، وتعينعه ، والضمنات التي يتمتع بها لممارسة وظيفته (الفقرة الأولى) ، وأختصاصه ، وسلتطه (الفقرة الثانية) ، وكيفية أتصاله بالمنازعة ، ودوره في تنفيذ الأحكام (الفقرة الثالثة).

الفقرة الاولى : تعريف وسيط الجمهورية، وكيفية تعينه، والضمنات التي يتمتع بها :

سوف نتعرف على نظام الوسيط (نبذة أولى) ، وكيفية تعينه (النبذة الثانية) ، والضمنات التي يتمتع بها أثناء ممارسته لمهامه (نبذة ثالثة).

النبذة الأولى : تعريف وسيط الجمهورية :

شهد الثالث من كانون الثاني عام (1973) ولادة مؤسسة مستقلة لخدمة المواطن في فرنسا، هي وسيط الجمهورية الفرنسية بموجب القانون(73/6) الذي كُمِّلَ وعُدِّلَ بموجب القوانين(1):

(76/1211) تاريخ 24 كانون الأول 1976 والذي أعطى للوسيط حق الإقتراح عند إجراء تعديلات تشريعية ، أو لائحية تتعلق باختصاصه.

(و89/18) تاريخ 13 كانون الثاني 1989 والذي جعل من الوسيط " مؤسسة مستقلة" واستبدل تسميته بمصطلح وسيط الجمهورية ، ترسيخاً لنظامه ، وتأكيداً على طابعه السياسي.

(92/125) تاريخ 6 شباط 1992 والذي أصبح بمقتضاه للأشخاص المعنوية حق اللجوء الى الوسيط، وتأكيداً لاستقلاليته ، وفرض نفسه على المؤسسات الفرنسية.

1- Convention entre le Garde des sceaux et le Médiateur de la République : annexe n°(5) http://mdr.defenseurdesdroits.fr/pop exemple780d.html?lg=fr&id exemple=0020&cible=citoyen

(2000/321) تاريخ 12 نيسان 2000، والذي يتعلق بحقوق المواطنين في تعاملاتهم مع الإدارات، للوسيط الحق في تعيين ممثلين له في الأقاليم، تكرساً من المشرع لواقع موجود بلا نص.

الأمر رقم(2004/281) الصادر بتاريخ 25 آذار 2004.

وفي لبنان أنش ىء وسيط الجمهورية بموجب القانون رقم (664 تاريخ 2005/2/4) والمنشور في الجريدة الرسمية رقم 6 تاريخ(2005/2/10) ، وقد أُعِدَّ مشروع مرسومه التطبيقي في العام (2006)، وأُحيل على مجلس الوزراء دون أن يدرج في جدول أعماله لغاية اليوم[1]، وبالتالي لم يبصر النور بعد، إلا أننا سنستعرض نظام هذا الوسيط مقارنة مع وسيط الجمهورية الفرنسية ، توخّياً منا الإستفادة قدر الإمكان من هذا الأخير.

النبذة الثانية : تعيين وسيط الجمهورية :

يتميز التنظيم القانوني للوسيط في فرنسا ولبنان بالطابع الشخصي للمؤسسة، حيث لا يشير القانون إل الوسيط، واختصاصاته مسندة اليه شخصياً ، ويتولّى تنظيم مؤسسته بحريّة كاملة، فتكون خاضعة له، ويقوم بتعيين معاونيه خلال فترة تولّيه منصبه. وحرص كل من المشرع الفرنسي واللبناني على تأكيد استقلالية الوسيط، وذلك وفقاً للمادة الأولى[2] من قانون الوسيط ، والمعدلة بموجب القانون رقم(18–89 تاريخ 13 كانون الثاني ، فرنسا)، ووفقاً للمادة الأولى من قانون الوسيط (لبنان).

يعيّن وسيط الجمهورية الفرنسية وفقاً للمادة الثانية [3] من قانون (1973) بمرسوم من رئيس الجمهورية بعد أخذ رأي مجلس الوزراء ، وتتمتع السلطة التنفيذية بسلطة تقديرية في تعيين الوسيط [4]، ولا يشترط أن يكون فقيهاً قانونياً [5]. ويعين الوسيط لمدة ستة سنين غير قابلة للتجديد ، ولا تملك السلطة التي عيّنته خلافاً للقواعد العامة، أن تضع نهاية لوظيفته، إلا في حالة العجز الواضح وبعد صدور قرار

---

[1]- تم نشر هذا المشروع في جريدة النهار الصادرة بتاريخ 16 تشرين الثاني 2009،

[2]- Texte consolidé de la loi 1973 : http//mdr.defenseurdesdroits.fr/fr-citoyen-01-02-03.html

[3]- Texte consolidé de la loi 1973

[4]- على عكس ما هو الحال في الدول الإسكندنافية حيث يتم انتخاب الوسيط من قبل البرلمان. راجع في ذلك:

, op.cit.p.2 Legrand (A) : Médiateur ou Ombudsman

[5]- Gaudemet (Y) : Le médiateur est-il une autorité administrative, Mélanges Charlier 1980, p.122

بالإجماع من لجنة مكوّنة من نائب رئيس مجلس الدولة وأَقْدَمْ رئيس بمحكمة النقض ، وأَقْدَمْ رئيس بمحكمة المحاسبات[1].

وفي لبنان يعيّن الوسيط وفقاً للمادة الثانية ، لمدة أربع سن ين غير قابلة للتجديد وهي مدة غير كافية لإنجاز مهامه، إذ يقع على عاتقه هيكلة، وتنظيم مؤسسته شخصياً، واختيار وتعيين معاونيه ومندوبيه شخصياً ومن ثم القيام بمهامه. وأن يكون حائزاً إجازة جامعية عليا في القانون ، أو العلوم السياسية والإدارية ، وأن يكون فقيهاً قانونياً على غرار الوسيط في السويد، وهذا أفضل نظراً لما يتطلّبه عمله من تمييز الطابات التي تقدم أمامه ولما قد تنطوي عليه من مسائل قانونية و صعاب قانونية.

النبذة : الضمانات التي يتمتع بها الوسيط لممارسة لمهامه :

في فرنسا، يؤسس الوسيط عمله على فكرتين؛ الأولى العدالة والإنصاف والثانية حسن سير المرفق العام.

ويتمتع وسيط الجمهورية في فرنسا، بعدد من الضمانات في ممارسته لاختصاصاته، فهو غير مسؤول، جنائياً أو مدنياً، مثل اعضاء البرلمان في فرنسا، ولا يجوز مخاصمته قضائياً في أمر يتعلق بممارسته لاختصاصه، كما لا يجوز القبض عليه، أو ملاحقته، أو مراقبته، او حبسه، نتيجة لما يبديه من آراء أو قرارات يصدرها في ممارسته لاختصاصاته ، وذلك حتى نهاية ولايته. أما الأعمال غير القانونية والتي تصدر عنه، ولا تتعلق باختصاصه ووظيفته كوسيط ، فإنه يسأل عنها جزائياً ومدنياً[2].

وتحمي النصوص القانونية الوسيط في مواجهة السلطة التنفيذية عند ممارسته لصلاحياته، وحتى نهاية ولايته، فهو لا يخضع لأي سلطة رئاسية او وصائية، حيث لا يجوز عزله من منصبه، إلا في حالة الإعاقة التي يخضع إثباته ا لشروط دقيقة للغاية، فتقدّر الإعاقة بواسطة رئيس الجمهورية، وبإجماع آراء الهيئة المكوّنة من نائب رئيس مجلس الدولة، والرئيس الأول لمحكمة النقض ، والرئيس الأول لديوان المحاسبة، وكل ذلك وفقاً للمادة الثالثة[3] من قانون إنشائه.

1- د. حسني سعد عبد الواحد، تنفيذ الأحكام الإدارية، مرجع سابق، ص. 529

2- Grigoriou (M) : Le médiateur de la république française et le défenseur du citoyen Hellénique, contribution à une étude comparative, Université Panthéon Assas , II 2005, pp.67 :74.

3- Texte consolidé de la loi 1973 : .

كما انه لا يجوز استخدام اسم الوسيط أو صفته ، في أغراض الدعاية أو الإعلان، ويعاقب كل من يقدم على ذلك بالحبس ستة اشهر ، وبغرامة قدرها / 3750/ يورو أو بأحدى هاتين العقوبتين، وذلك وفقاً للمادة الرابعة عشرة المكررة[1] من قانون (3 كانون الثاني 1973).

وفي لبنان يقترب النص التشريعي، فيما يتعلق بالضمانات والضوابط التي تحكم اختصاص الوسيط، إذ لا يمكن ملاحقة وسيط الجمهورية اللبنانية بسبب الآراء التي يبديها، والمتعلقة بممارسته لمهامه، أو بمعرضها، وذلك وفقاً لنص المادة الرابعة[2] من قانون إنشائه.

إلا انه وفقاً للمادة الثالثة عشرة[3] من مشروع المرسوم التطبيقي لقانون إنشائه، يبقى وسيط الجمهورية اللبنانية خاضعاً لأحكام القوانين العادية ، بما في ذلك قانون العقوبات ، في كل ما ليس له علاقة بمهماته كوسيط للجمهورية. وبالمقابل لا يحق له ان يبدي رأيه، أو يعطي استشارته في الأمور التي يمكن ان تعرض عليه، خارج إطار ممارسته لمهامه ، طيلة مدة ولايته، كما على الوسيط الإلتزام بعدم إفشاء الأسرار التي يطّلع عليها بحكم وظيفته، ويبقى هذا الموجب قائماً حتى بعد انتهاء ولايته، وذلك وفقاً لنص الفقرتين الثالثة والرابعة من المادة الثالثة[4]

الفقرة الثانية : اختصاص الوسيط ، وسلتطه :

يختص الوسيط النظر بالنزاعات التي حددها له القانون (النبذة الأولى) ، ويمارس السلطلت الممنوحة له لحمل الإدارة على التنفيذ (النبذة الثانية).

النبذة الأولى : اختصاصات الوسيط :

يشمل اختصاص الوسيط في فرنسا ولبنان [5]،الجهات الإدارية التابعة للدولة مباشرة كالوزارات والإدارة المحلية (المحافظات والأقضية) ، أي كل ما يتعلق

---

[1]- Texte consolidé de la loi 1973 :

[2]- قانون وسيط الجمهورية .

[3]- مشروع المرسوم التطبيقي لقانون وسيط الجمهورية اللبنانية.

[4]- قانون وسيط الجمهورية ،664 تاريخ 2005/2/4

[5]- راجع الفقرة الأولى من المادة الأولى ، قانون وسيط الجمهورية، مرفق ربطاً: : وأيضاً: المادة الثالثة مشروع المرسوم التطبيقي لقانون الوسيط، وأيضاً : Texte consolidé de la loi 1973 : Art. 1 .

بالمرافق العامة الإدارية ، والمرافق العامة ذات الطابع الإقتصادي والتجاري، والأشخاص المعنوية الخاصة المكلفة أداء خدمة عامة. ويختص الوسيط بالطلبات والشكاوى التي يختصم فيها جهة تقدم خدمة أو مرفق عام، فيستبعد بالتالي من نطاق اختصاصه، تصرفات الإدارة في المجالات الأخرى كإدارة القطاع الخاص ، والمنازعات المتعلقة بقوانين ولوائح التنظيم الداخلي للإدارة كافة .

وبالتالي يخرج عن اختصاص الوسيط، منازعات الموظفين العموميين مع إداراتهم ، والمنازعات التي تقوم بين الإدارات وبعضها، أو بين الإدارات وممثليها أو عمالها، إلا أن هذا الحظر يتوقف بعد انتهاء وظائفهم، وذلك وفقاً للتشريع الفرنسي واللبناني [1] ، وقد أتاح مشروع المرسوم التطبيقي [2] لقانون الوسيط في لبنان، النظر في هذه الخلافات بعد انقطاع الموظفين والعاملين في الإدارة عن وظائفهم ، وفقاً لأحكام القانون. كما يخرج عن اختصاص الوسيط في فرنسا ولبنان، التدخل في مجريات دعوى عالقة أمام السلطة القضائية ، او الطعن في صحة حكم قضائي [3]، إلا أنه يحق لوسيط الجمهورية الفرنسية أن يتقدم بتوصياته الى الجهة الإدارية المعنية بالدعوى العالقة أمام القضاء لحلها بالطرق الودية [4]، وهذا ما لا يتمتع به وسيط الجمهورية اللبنانية، إذ له فقط أن يستمر بعمله بموازاة أي مراجعة إدارية أو قضائية ، عائدة لنفس لموضوع الطلب نفسه [5].

إن عدم الإختصاص بما ذكر آنفاً، ربما مردّه الى منع الوسيط من التعدي على القضاء المختص بهذه المنازعات، إذ إن الهدف من إنشاء الوسيط هو ايجاد حل ودّي توافقي منصف لأطراف النزاع ، وليس أن يحل محل السلطة المختصة.

النبذة الثانية : سلطات الوسيط :

أن للوسيط الفرنسي واللبناني ، سلطات معينة لإنجاح مهامه ومساعيه التوفيقية المنصفة، التي تتجلى :

---

[1]- الفقرة الرابعة من المادة الخامسة، قانون وسيط الجمهورية. وأيضاً: .Texte consolidé de la loi 1973 : Art. 8,

[2]- المادة الخامسة، مشروع المرسوم التطبيقي لقانون الوسيط،

[3]- الفقرة الثالثة من المادة السادسة، قانون وسيط الجمورية، وأيضاً: Texte consolidé de la loi 1973 : Art. 11,

[4]- Texte consolidé de la loi 1973 : Art. 11,

[5]- الفقرة الثانية من المادة السادسة، قانون وسيط الجمورية،

أولاً : سلطة التوصية :

بعد أن يتأكد من صحة وجدية ما ورد بالطلب، فإنه يقوم بإصدارها للإدارة ويكون هدفها إزالة الصعاب المشكو منها في الطلب، كما يوصي الجهة الإدارية المعنية بحل المشكلة القائمة بشكل نهائي على أساس الإنصاف والعدل[1].

وتختلف التوصية في موضوعها وطبيعتها عن الإقتراح الذي يتقدم به الوسيط في حالات الإصلاح الإداري، فالتوصية تعنى بالحالة الفردية المتعلقة بالشكوى أو الطلب، بينما يهدف الإقتراح الى علاج ظاهرة عامة وظواهر سوء الإدارة، وتتفق التوصية والإقتراح في أن كليهما لا يتعد يان مجال الحثّ، إذ لا إلتزام قانوني على الإدارة بتنفيذ التوصية أو الأخذ بالإقتراح إذا ما قررت عدم الأخذ بهما، فلا يبقى أمام الوسيط إزاء هذا الوضع سوى نشر ذلك في تقريره السنوي، فهو لا يحق له إصدار قرارات إداريۃ إلا في علاقاته مع موظفيه فقط[2].

ثانياً : سلطة أدبية:

تخلو سلطته هذه من عناصر الإجبار والإرغام على القيام بعمل أو الإمتناع عنه، وما يزيد من نفوذه الأدبي في فرنسا ولبنان، قيامه بنشر تقارير عن الأعمال التي قام بها، حيث يقدم تقريراً سنوياً عن أعماله الى رئيس الجمهورية والبرلمان (في فرنسا) [3]، والى رئيس الجمهورية ، ورئيس مجلس النواب، ورئيس مجلس الوزراء، إضافة الى وضعه تقارير خاصة حول موضوعات هامة (في لبنان) [4]. وللوسيط عند عدم ورود ردّ مُرضي من الإدارة المعنية خلال المدة التي يحددها ، أن ينشر التوصية الصادرة منه للإدارة، والتي بدورها يمكنها نشر ردها على هذه التوصية ، أو نشر القرار الذي أصدرته بناء على التوصية أو الأمر الصادر من الوسيط [5].

أما في لبنان، وفي حال سكوت الإدارة ، أو عدم ابلاغها الوسيط، جواباً مقنعاً ضمن مهلة اقصاها شهرين على تقديم التوصيات، يمكن له عندها تضمين تقريره الخاص أو السنوي موجز القضية، وتوصياته بشأنها[6].

---

[1]- المادة السابعة، قانون وسيط الجمورية، وأيضاً: . Texte consolidé de la loi 1973 : Art. 9,

[2]- Gaudemet (Y) : Le médiateur est-il une autorité administrative, op.cit. P.122

[3] - Texte consolidé de la loi 1973 : Art. 14,.

[4]- الفقرة الثانية من المادة التاسعة، قانون وسيط الجمورية،

[5] - Texte consolidé de la loi 1973 : Art.9, Alinéa 4,

[6]- الفقرة الأولى من المادة التاسعة والفقرة الثالثة من المادة الثامنة، قانون وسيط الجمورية،

ثالثاً : سلطة الإحالة :

للمحاكمة التأديبية أو الجنائية، إذ يستطيع الوسيط في فرنسا و أثناء ممارسته لاختصاصه في رقابة الإدارة ، أن يحيل المسؤولين الذين يرتكبون جرائم الى المحاكمة التأديبية أو الجنائية، في حال عدم قيام السلطة الإدارية المسؤولة بذلك[1].

أما في لبنان، فللوسيط ان يعلم الهيئات الرقابية المختصة في معرض قيامه بمهامه عن كل ما يراه خطأً ، أو تقصيراً ،أو تقاعساً ، من الموظفين، أو العاملين، أو من الإدارة المعنية، وعن كل ما يتعلق بتحسين سير العمل وتقدمه [2]. إن سلطة الإحالة هذه المخوّلة للوسيط إذا ما طبقها ، والتي لا يتمتع بها الوسيط اللبناني، من شأنها أن تسرّع وتسهّل من حل المشكلة العالقة بين الإدارة ومقدم الطلب، وذلك لطبعها العقابي للموظف المسؤول والرادع لبقية الإدارة.

الفقرة الثالثة : اتصال الوسيط بالمنازعة ودوره في تنفيذ الأحكام :

إن الوسيط يتصل بالمنازعة عبر إتباع إجراءات معينة (البذة الأولى)، ويلعب دوراً مهماً في سبيل حمل الإدارة على تنفيذ الأحكام الصادرة ضدها (النبذة الثانية) .

النبذة الأولى : اتصال الوسيط بالمنازعة :

في فرنسا لا يتقدم ذوي الشان بشكواهم الى الوسيط مباشرة، بل يتقدم بها الى أحد نواب الجمعية الوطنية، او أحد أعضاء مجلس الشيوخ، والذي يقوم بدوره بتحويله الى الوسيط، ويملك عضو البرلمان سلطة تقديرية إزاء ذلك، فلا يقوم بتحويل طلب الشكوى اليه إلا إذا بدا له أن الطلب يدخل في اختصاص الوسيط مباشرة، كما يجوز تقديم الطلب الى المفوض البرلماني الذي يقوم بدوره بإوساله الى الوسيط مباشرة[3].

أما في لبنان، فللوسيط ان يتلقى الطلبات من أي شخص طبيعي ، أو معنوي، دون الحاجة الى تقديمها عبر أي سلطة أخرى، على ان تقدم هذه الطلبات بصورة خطية او الكترونية مباشرة ، اليه أو الى أحد مندوبيه الإقليميين، وتسجل في سجل

---

[1]- Texte consolidé de la loi 1973 : Art. 10

[2]- الفقرة الرابعة من المادة السابعة ، قانون وسيط الجمورية،

[3]- Texte consolidé de la loi 1973 : Art. 6 et Art.6-1,

خاص دون أي نفقة ويعطى صاحب العلاقة إيصالاً يذكر فيه اسمه، وموضوع الطلب، وتاريخ تسليمه[1].

وتجدر الإشارة الى أن التقدم مباشرة الى الوسيط ، كما سلف ذكره، يكون أسهل و أسرع لناحية معالجة الشكوى، فهي بهذه الطريقة تصل الى الوسيط للتحقيق فيها ودرسها، وبمرحلة وأحدة، دون أن تمر أولاً عبر سلطة أخرى كما هو معمول به في فرنسا، ويتعيّن على مقدم الطلب وقبل اللجوء الى الوسيط سواء في فرنسا أو في لبنان، أن يكون قد راجع الجهة الإدارية المعنية بالشكوى الواردة في الطلب، ولم يتمكن من التوصل الى حل معها، وقد حدد القانون في (لبنان) مهلة ثلاثة أشهر من مباشرته، المراجعة الإدارية، الأمر الذي لم ينص عليه قانون الوسيط في فرنسا، كما أنه ليس من شأن هذا الطلب أن يقطع المهل القانونية أمام القضاء المختص.

وألزم قانون الوسيط سواء في فرنسا ام في لبنان، الجهات التي يتصل بها عمل الوسيط بتقديم المساعدات التي يطلبها كافة ، والتي تمكّنه من الفصل في النزاع، وذلك من خلال إعطاء التوجيهات للعاملين فيها بتقديم ما يحتاجه من معلومات ومستندات ووثائق كافة تفيده في تكوين رأيه بالمشكلة التي ينظر فيها، كما يلتزم مجلس الدولة وديوان المحاسبات بالتعاون معه، فيطلبه في مجال إجراء دراسات تنصبّ على حل المنازعات الفردية والمشاكلات العامة (في فرنسا)، وهيئة التشريع و الاستشارات في وزارة العدل (في لبنان) بتزويد الوسيط بالدراسات المناسبة لذلك [2]، ولا تملك الإدارة من حيث المبدأ أن ترفض هذا الطلب للوسيط إلا في حالة ما إذا كان هذا المستند سرياً يتعلق بالدفاع وأمن الدولة، أو السياسة الخارجية.

النبذة الثانية : دوره في تنفيذ الأحكام :

كان واضحاً منذ البدء عدم التعارض بين عمل الوسيط والعمل القضائي، فهو لا يتدخل في الإجراءات القضائية ، ولا يناقش الأحكام القضائية أو أسبابها، كما سبق وبيّنا. وإذا كان يحظر على الوسيط التدخل في أي إجراء منظور أمام القضاء، أو أن

---

[1]- الفقرة الأولى من المادة الخامسة من قانون وسيط الجمهورية 664 تاريخ 2005/2/4 ، قانون وسيط الجمورية، وأيضاً: المادة الثانية، مشروع المرسوم التطبيقي لقانون الوسيط .
[2]- الفقرة الخامسة من المادة السابعة ، قانون وسيط الجمورية .

يجادل في الأساس القانوني لأي حكم قانوني، فإنه لا يوجد ما يحول بينه وبين ممارسة اختصاصه بالتدخل لتسهيل تنفيذ الأحكام القضائية ، طالما أن القضية قد انتهت، فالأمر يتعلق حينئذٍ بضمان وكفالة تنفيذ الحكم القضائي، لذلك نجد بأن المشرع الفرنسي قد أعطى للوسيط سلطة إصدار أمر للإدارة بتنفيذ الأحكام القضائية الحائزة قوة الشيء المقضي به، ولا يقوم بإصدار هذا الأمر إلا بعد إجراء حوارٍ مع الجهة الإدارية ، وتحقيقٍ في الموضوع عن ملابسات وأسباب عدم التنفيذ، ثم لا يلجأ الى إصدار الأمر بتنفيذ الحكم إلا إذا أخفقت التدخلات والمحاولات كافة لحثّ الإدارة على التنفيذ، فيتأكد ان هناك إرادة متعمدة لتجاهل الأمر المقضي به(1).

إن سلطة الوسيط في إصدار هذا الأمر تقتصر فقط على الأحكام التي استنفدت طرق الطعن كافة، وبذلك لا يجوز استخدامها بالنسبة للى الأحكام التي يمكن استئنافها، كما أن المشرع لم يضع عقوبة قانونية تطبق على جهه الإدارة ، أو الموظف المسؤول عن عدم تنفيذ هذا الأمر، ما يجعل الأمر مثل التوصية، فالعقوبة الوحيدة التي يمكن أن تتعرض لها السلطة التي لا تذعن لأمر الوسيط هي عقوبة معنوية، تتمثل في قيامه بنشر عدم تنفيذ الحكم القضائي الصادر ضد الإدارة في تقريره السنوي، او تقرير خاص ينشره في الجريدة الرسمية، ولا يملك أي وسيلة أخرى لإجبار الإدارة على الإنصياع للأمر الصادر عنه ، والذي يكون له طابع توجيهي بحت.

1- Grigoriou (M) : Le médiateur de la république française et le défenseur du citoyen Hellénique, op.cit. P.74

الفصل الثاني : الوسائل القضائية لحمل الإدارة على التنفيذ :

تتنوع الوسائل القضائية التي يمكن أن يلجىء اليها المتضرر من عدم تنفيذ الأحكام القضائية من قبل الإدارة لحملها على التنفيذ ، وهي التنفيذ من خلال قسم التقرير والدراسات ، ومراجعة إبطال قرار رفض التنفيذ (مبحث أول) ، واللجؤ الى طلب فرض الغرامة الإكراهية على الإدارة (مبحث ثاني).

المبحث الأول : التنفيذ من خلال قسم التقرير والدراسات ، ومراجعة إبطال قرار رفض التنفيذ :

من الوسائل القضائية التي يمكن أن يلجىء اليها المتضرر من عدم تنفيذ الإدارة للأحكام القضائية الصادرة بحقها، اللجؤ إلى قسم التقرير والدراسات (فقرة أولى) ، أو من خلال مراجعة إبطال قرار رفض التنفيذ (فقرة ثانية).

الفقرة الأولى : التنفيذ من خلال قسم التقرير والدراسات :

La section du rapport et des études du conseil d'état Français

إن تدخل قسم التقرير والدراسات التابع لمجلس شورى الدولة بشكل غير قضائي ، لحث الإدارة على تنفيذ القرار القضائي الصادر بحقها ، منصوص عليه في المادة 58 ، 95 من المرسوم المؤرخ في (1963/7/30)[1] وتعديلاته (2 أيلول 1988، 15 أيار 1990).

وعليه فإن الوزير المختص يمكن أن يقدم طلب استيضاح ، من دون شرط المهلة، بشأن طرق تنفيذ القرار القضائي ، حيث يتم تكليف أحد المقررين الذي يمارس مهمته إلى جانب الإدارة تحت سلطة رئيس قسم التقرير والدراسات في مجلس شورى الدولة . وقد عالج قسم التقرير والدراسات في عام (2010) ، سبعة طلبات استيضاح عملاً بنص المادة (R.931-1) من القانون الإداري[2] .

1- la Demande d'aide à l'exécution n'est ni une requête contentieuse , ni une demande d'avis destinée à éclairer le demandeur sur certains points , mais bien une procédure permettant à un administré d'obtenir l'aide du conseil d'Etat afin de parvenir à l'exécution correcte d'un jugement ou arrêt (Décret nº 63 -766 du 30 juillet 1963 , www.Legifrance . gouv.fr.).

2- EDCE , René Cassin , Rapport d'activité de la section du rapport et des études , exécution des décisions de la juridiction administrative , 2011 , p. 274- 275 .

ومن ناحية أخرى يمكن للمستدعي التقدم بمراجعة بناءً على أحكام المادة (95) من المرسوم أعلاه ، وذلك بعد انقضاء مهلة ثلاثة أشهر من تاريخ إبلاغهم قراراً قضائياً صادراً عن القضاء الإداري لمصلحتهم كلياً أو جزئياً ، أن يراجعوا قسم التقرير والدراسات في مجلس شورى الدولة بشأن الصعاب التي تعترضهم في التنفيذ، ولهذه الغاية يجري تعيين مقرر ، إن المراجعة المتعلقة بقرارات العجلة كوقف التنفيذ شرط المهلة ليس مفروضاً ".

" وفي حال فشل هذه المساعي يتم ذكر هذه الوقائع في التقرير السنوي لمجلس الدولة"[1].

إن طلبات التنفيذ أمام المحاكم القضائية الإدارية في فرنسا بلغ عددها(2017 لعام 2010) وقد تم تسوية (1914) طلباً، ما يؤكد أن نسبة عدم تنفيذ الأحكام ضئيلة جداً . ومن بين هذه الأحكام(178) طلباً مساعدة تنفيذ استيضاح وإجراءات غرامة وتصفية ، مسجلة في قسم التقرير والدراسات بالإضافة إلى القضايا العالقة في 1 كانون الثاني (2010) وعددها(36) ، تم تسوية (173) منها ، والنتيجة هي (41) دعوى عالقة في(1 كانون الثاني 2011) ، ما يدل على الدور الكبير الذي يمثله هذا القسم في مجال تنفيذ الأحكام[2] .

وقد تم تعزيز دور قسم التقرير والدراسات وفق قانون(16 تموز 1980) حيث أصبح له حق اللجوء إلى قسم المنازعات وطلب فرض غرامة إكراهية .

La loi du 16 juillet 1980 a marqué une étape nouvelle décisive en prévoyant que le conseil d'Etat statuant au contentieux pouvait imposer une astreinte à une personne publique tant que celle – ci n'aurait pas exécuté une décision juridictionnelle [3].

وعلى الرغم من أهمية وجود مثل هذا القسم للمساعدة في حل إشكالية تنفيذ الأحكام الصادرة من قبل مجلس شورى الدولة ما زال لبنان يفتقد إلى مثل هذا النظام !.

---

[1]- فوزت فرحات ، القانون الإداري العام ، الكتاب الأول ، الطبعة الأولى ، 2004 ، ص 295 .

[2]- EDCE , Ouvrage précité , p. 274- 275 .

[3]- L'exécution des décisions de la juridiction administrative , www . conseil – état .fr.

الفقرة الثانية : مراجعة إبطال قرار رفض التنفيذ :

إن إمتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام الصادرة ضدها ، يعطي الحق لمن أصدر الحكم لمصلحته ، رفع دعوى جديدة لإبطال قرار الإدارة في هذا الشأن، سواء عبّرت الإدارة عن موقفها هذا بصورة قرار إيجابي صريح ، بالرفض أو بصورة قرار سلبي ضمني "، وإذا ما رفضت الإدارة التقيد بقوة القضية المحكمة، يقضي على مجلس الدولة إبطال قرار رفضها تنفيذ الحكم القضائي[1] .

وقد نصت المادة 108 من نظام مجلس شورى الدولة على أنه على المجلس أن يبطل الأعمال الإدارية المشوبة بعيب خرق القضية المحكمة .

ففي القرار رقم 83/70 – الياس طانيوس قازان / الدولة اللبنانية : تقدم المستدعي بمراجعة يطلب فيها إبطال القرار الضمني الناتج من عدم قيام الإدارة بتنفيذ القرار الصادر عن لجنة الإستملاك بدفع التعويض المتوجب عن استملاك (فضلة من الأرض)، ... وبما أن لجان الأستملاك هي هيئات قضائية تتمتع قراراتها بقوة القضية المحكمة، وقد حدد القانون أصولاً خاصة للطعن بهذه القرارات، فأجاز نقض قرارات اللجان الأستملاك ة وذلك أمام مجلس شورى الدولة.

وبما أنه كان على الإدارة إذا كانت تعتبر أن قرار اللجنة قد خالف للقانون ، أن تطلب نقض هذا القرار، وليس لها أن تمتنع عن تنفيذ قرار له صفة قضائية ، ويتمتع بقوة القضية المحكمة ، لمجرد اعتقادها أن اللجنة العليا خالفت القانون وتجاوزت صلاحياتها ، وطالما أنه لا يتبين أن النزاع أمام المحاكم المختصة قائم فعلاً .

وبما أن تقاعس الإدارة عن عدم تنفيذ حكم قضائي ، يشكل خطأ تسأل عنه ، قرر المجلس إلزام الدولة اللبنانية أن تدفع للمستدعي المبالغ المتوجبة مع الفائدة[2].

وفي ندوة[3] حول تنفيذ قرارات القضاء الإداري، اعتبر رئيس مجلس شورى الدولة القاضي شكري صادر: أن إبطال قرار رفض التنفيذ ليس مرضياً ، لأن تنفيذ قرار الإبطال الجديد يطرح المشكلات نفسها القرار الأول، وصلاحيات القاضي

---

[1]- م.ش.ل. ، قرار رقم 838 تاريخ 1962/11/9 ، فؤاد هراوي / الدولة ، المجموعة الإدارية ، 1962 ، ص 235 .
[2]- مجلس شورى الدولة ، قرار رقم 70 تاريخ 83/2/14 ، الياس طانيوس قازان / الدولة اللبنانية .
[3]- كلمة رئيس مجلس شورى الدولة القاضي شكري صادر في ندوة بعنوان :
" La protection des droits fondamentaux lors de l'exécution des décisions du juge administratif " cours judiciaires suprêmes francophones http://www.ahjucaf.org.

متشابهة في كلى الحالتين، كما أنه لا يرى سبباً لأن تغير الإدارة المتمردة سلوكها بعد الإبطال الثاني.

" Cette solution est loin d'être satisfaisante .En effet , même si le juge administratif sanctionne l'abus de la personne publique , l'exécution de cette nouvelle annulation posera les mêmes problèmes que la première . Les pouvoirs du juge sont identiques dans les deux cas et par conséquent le cercle est vicieux et le problème n'est pas résolu . On ne voit pas par ailleurs , pourquoi l'administration récalcitrante aurait changé d'attitude , après une deuxième annulation".

المبحث الثاني : الغرامة الإكراهية :

الغرامة الإكراهية هي وسيلة لحمل الإدارة على التنفيذ من خلال فرض غرامة مالية على الإدارة عند إمتناعها طوعاً عن ذلك ومن دون مبرارات لقرارتها . لذلك سوف نتعرف إلى الغرامة الإكراهية وتمييزها عن غيرها من العقوبات المالية (فقرة أولى) ، وأنواعها (فقرة ثانية)، وشروطها (الفقرة الثالثة) ، ومقدارها وتصفيتها (فقرة رابعة) .

الفقرة الأولى: تعريف الغرامة الإكراهية وتمييزها عن غيرها من العقوبات المالية :

سوف نتطرق أولاً الى تعريف الغرامة الإكراهية (نبذة اولى) ، تمييزها عن بدل التعويض (نبذة ثانية)، والفوائد (نبذة ثالثة).

النبذة الاولى : تعريف الغرامة الإكراهية .

عرف العلامة Esmein الغرامة الإكراهية بقوله : " إنها وسيلة لإكراه المدين على القيام بعمل أو التنفيذ الكامل والسريع لموجباته وباستعمال وسيلة إكراه نسيمها الغرامة الإكراهية " [1].

[1] - Esmein L'origine et la loique d'astreinte – R.tr. DC. 1903 .p5.

وعرفها الأستاذ Guettier : " الغرامة الإكراهية إدانة مالية مساعدة تحدد عادة عن كل يوم تأخير ، ويعلنها القاضي ضماناً لحسن تنفيذ قراراته[1] ."

ومن خلال هذه التعاريف المتعددة نجد أنه يوجد بينها قاسم مشترك، فهي ترى جميعا الغرامة أنها:

1 - إدانة مالية تحسب عن كل وحدة زمنية (يوم،شهر) تأخير.

2 - يفرضها القاضي لضمان تنفيذ قراراته.

وإذا كانت الغرامة الإكراهية هي إدانة مالية تحسب عن كل يوم تأخير يفرضها القاضي على أشخاص القانون العام في حال التأخر أو الامتناع عن تنفيذ أحكامه ضماناً لوضعها موضع التنفيذ فإنها ، وفقاً للثوابت الفقهية والاجتهادية وسيلة وليست هدفاً بحد ذاتها ، فهي التزام فرعي يهدف لتأمين التزام أصلي ، بحيث إن غياب الأصل يؤدي إلى الاستغناء عن الفرع بوصفه تابعاً له ، لذا كان لا بد من توفر شروط معينة بشكل مسبق، ويتعين على القاضي النظر بهذه الشروط قبل النظر في طلب فرض الغرامة بذاته ، بحيث إن عدم اكتمالها يؤدي إلى رفض طلب الغرامة شكلاً [2].

النبذة الثانية : تمييز الغرامة الإكراهية عن بدل التعويض (العطل والضرر) :

إن الغرامة الإكراهية هي مبلغ من المال يتحدد عن كل يوم تأخير ، أو كل شهر، نتيجة تأخر الإدارة عن تنفيذ قوة القضية المقضية الصادرة ضدها بموجب قرار مجلس شورى الدولة، وبالتالي تعاقب خرق الإدارة لهذه القضية المقضية .

L'astreinte est une somme d'argent d'un montant détermine par jour ou mois de retard a laquelle est condamné une personne publique qui néglige ou refuse d'exécuter une décision rendue par une juridiction administrative quelle qu'elle soit . elle vient donc sanctionner la violation par l'administration de la chose jugée »[3] .

إن القانون اللبناني رقم (259 تاريخ 1993/10/6) الذي أدخل الغرامة الإكراهية ضمن إطار القانون الإداري ، ظل متكتماً على تميزها عن العطل والضرر، أو عن الفوائد التأخيرية، وهذا بالطبع نقص في النص أدّى إلى صدور اجتهادات كثيرة

---

[1] - C.Guettier . Injonction et astreinte , J.C.A.97.Fasc.1114,N 132.

[2]- عباس نصر الله ، مرجع سابق ، ص 13 .

[3] - juris. Class. Adm. Fasc 1112 , N 185.

عن مجلس شورى الدولة وفيها مزج فاضح بين الغرامة الإكراهية والعطل والضرر. ولكن الغرفة الخامسة في مجلس شورى الدولة برئاسة القاضي الدكتور خالد قباني، صححت الوضع عندما أعادت توجيه المسارين، مسار تمييز الغرامة الإكراهية عن العطل والضرر انسجاماً مع طبيعتها كوسيلة مهمة للحث على التنفيذ المتميز عن طابع التعويض[1] . فجاء في قضية قليلات على الدولة أنه و" بما أن الغرامة الإكراهية لها طابع **العقوبة والإكراه**، بسبب عدم امتثال الإدارة لقوة القضية المحكمة، وتمنعها عن تنفيذ قرار قضائي ملزم، أو تأخرها في تنفيذه، بهدف إلزامها بالتنفيذ، وليس لها طابع التعويض عن ضرر[2]...

إضافة إلى أن المادة (569) من قانون أصول المحاكمات المدنية اللبناني نصت على أن "تعتبر الغرامة الإكراهية متميزة عن بدل التعويض.

كما أن المشترع الفرنسي نص على استقلالية الغرامة الإكراهية عن العطل والضرر، وذلك في المادة السادسة من القانون رقم (80/539) والمادة (34) من قانون (9 تموز 1991) حيث نصت على ما يلي:

“L astreinte est indépendante des dommages intérêts”

كما استقر اجتهاد محكمة التمييز في فرنسا على "اعتبار الغرامة الإكراهية تتميز عن بدل التعويض(العطل والضرر) ، لأنها وسيلة لإجبار المدين على تنفيذ الموجب عيناً، وليس التعويض عن العطل والضرر، وذلك عن طريق تهديد المدين بدفع مبلغ نقدي متزايد مع ازدياد تعنته ، وازدياد مدة إمتناعه عن التنفيذ، ومقاومته لحكم القضاء[3].

من خلال ما تقدم يمكننا تأكيد استقلالية الغرامة الإكراهية عن بدل التعويض والغاية من ذلك المحافظة على هيئة القضاء، واحترام قوة القضية المحكمة ، بالإضافة إلى حماية حقوق الأفراد، على اعتبار أن الغرامة الإكراهية هي جزء الإمتناع أو التقاعس عن التنفيذ ، لإلزام وإكراه الإدارة على الإمتثال لقوة القضية المحكمة ، ما يعزز سلطة القضاء الإداري ويجعله صاحب سلطة الأمر .

-1

[2]- مقال / د. فوزت فرحات ، د. غالب فرحات ، الغرامة الإكراهية في القانون الإداري أو بداية نهاية عصر المحرمات ، مجلة الحياة النيابية ، قسم الدراسات ، عدد 52 ، أيلول 2004 ، ص 29 .

[3] - Cass. Civ. 28/2/89 , Rec. civ. N97 , p. 62 .

ولكن السؤال الذي يطرح هنا: هل يجوز الجمع بين بدل التعويض والغرامة الإكراهية ؟

يبدو لنا من خلال ما تقدم ذكره، إن الغرامة الإكراهية ليست طريق تعويض ولا طريق تنفيذ مباشر ، ولكنها وسيلة إكراه على التنفيذ ، ومن ثم يجوز الجمع بينها وبين بدل التعويض لأستقلال كل واحد منهم عن الاَخر .

النبذة الثالثة : تمييز الغرامة الإكراهية عن الفوائد :

يوجد عدة أنواع من الفوائد (قانونية ، قضائية ، وتأخيرية) التي يستطيع من أصدر الحكم لمصلحته المطالبة بها ، بالإضافة إلى المبلغ الأساسي ، وهي متمايزة عن الغرامة الإكراهية .

أولاً: الفوائد القانونية (Intérêt légal) :

الفوائد القانونية هي التي يحدد القانون مقدارها إذا ما فات المتعاقدين تعيينه في العقد ، وهي ثابتة لا تتعدى 9% حين تفرض على الدولة أو المؤسسات العامة أو البلديات . وذلك وفقاً لنص المادة 143 من نظام مجلس شورى الدولة . وليس للقاضي أية سلطة تقديرية ، وهي لا تسري إلا إذا كان التعويض المطالب به محدداً بقرار قضائي، أو بسند مثبت ، أو إذا كان صاحبه يملك حقاً معترفاً به يمكنه الإدلاء به ، وهي بذلك على عكس الغرامة الإكراهية[1] .

ثانياً : الفوائد التأخيرية : (Intérêts moratoires)

الفوائد التأخيرية هي التي تدفع على سبيل التعويض كنتيجة مباشرة لتأخر المدين عن الوفاء بالتزاماته[2] ، وإن هذه الفوائد مقتصرة على الأحكام التي تدين الدولة بدفع مبلغ من المال ، وهي بحاجة إلى ربط نزاع مسبق مع الإدارة [3] . وهي أيضاً حق ثابت لا يمكن تعديله ، أو الغاؤه من قبل القضاء . بعكس الغرامة الإكراهية .

ثالثاً : الفوائد القضائية (intérêts judiciaire):

---

[1]- م.ش.ل. قرار رقم 543 تاريخ 1962/10/23 ، الصلح / الدولة ، م.إ. 62، ص 173 .

[2] - C.E. 5 Mai 1995 , Mme Berthaux , Rec. P : 200 ;
C.E. 19 octobre 1989 , Paranou , Dalloz 1989 , p : 47 .

[3]- م.ش.ل. قرار رقم 320 تاريخ 1957/3/27 ، أديب / الدولة ، م.إ. 1957، ص 194 .

الفوائد القضائية هي التي تسري منذ إبلاغ الحكم النهائي المبرم إلى المحكوم عليه ، وتستحق عن المبلغ المحكوم به.

وقد يطالب المستدعي في مراجعته بالتعويض المالي مع الفوائد القانونية. في هذه الحالة إن الفائدة المحكوم بها بموجب الحكم الصادر عن مجلس شورى الدولة تسري من تاريخ الحكم الذي تمنعت الدولة عن تنفيذه وحتى تاريخ الدفع الفعلي(1) .

وتجدر الملاحظة أن عدم إيفاء قيمة الفائدة المحكوم بها حتى تاريخ الدفع الفعلي يشكل بدوره مخالفة لقوة القضية المحكمة(2) .

إن الفائدة على المبالغ المحكوم بها تبقى مستقلة عن التعويض عن الضرر اللاحق بالمستدعي جراء التأخير في دفع هذه المبالغ.

أعتبر مجلس شورى الدولة في قرارته السابقة أن المطالبة بالعطل والضرر لسبب تأخر المدين عن تنفيذ موجب بأداء مبلغ من النقود، يعني المطالبة بالفائدة لأن العوض عن التأخير يتمثل بالفائدة عملا بأحكام المادة 265 من قانون الموجبات العقود(3) .

إلى أنه عاد وأعتبر أن الفائدة مستقلة عن التعويض ، فقد جاء في قرار له ما:

"بما أن المستدعية تقدمت من وزارة الصحة بطلب تنفيذ قرار مجلس شورى الدولة، والإدارة لم تدفع لها قيمة التعويض إلا بعد مضي مدة سنة وأسبوع من تاريخ تقديم طلب التنفيذ".

"وبما أن الإدارة مسؤولة عن التأخير وبالتالي ملزمة بالتعويض عن الضرر اللاحق بالمستدعية من جرائه".

"وبما أنه يقتضي إلزام الدولة بأن تدفع الفائدة عن المبلغ المحكوم به".

"لذا يقرر المجلس إلزام المستدعى ضدها بدفع مبلغ قدره عشرة آلاف ليرة لبنانية عن تأخير تنفيذ القرار رقم 86/126 الصادر عن مجلس شورى الدولة وإلزامها بدفع فائدة مقدارها 6% عن المبلغ المحكوم به في القرار 86/126 الصادر عن المجلس"(4) .

1- (1997/2/5 مجلة القضاء الإداري في لبنان 1998، ص 265).

2- (1995/10/18 مجلة القضاء الإداري في لبنان 1997، ص 24).

3- (1962/10/23 المجموعة الإدارية 1962، ص 173.

4- (1995/4/20 مجلة القضاء الإداري في لبنان 1996، ص 486).

الفقرة الثانية : أنواع الغرامة الإكراهية :

جاء المادة(93) من نظام مجلس شورى الدولة ، خالياً من الإشارة إلى أنواع الغرامة الإكراهية (مؤقتة أو نهائية) ، وإن هذا النقص التشريعي، لا بد لإكماله من العودة إلى المبادئ العامة المكرسة في القانون المدني وقانون أصول المحاكمات المدنية الجديد الذي نص في المادة (569) إلى وجود نوعين من الغرامة الإكراهية : المؤقتة والنهائية .

أما في فرنسا فقد نص المشترع في متن قانون (539 /80 ثم في قانون 387 /2000) على التمييز بين الغرامة المؤقتة والنهائية :

Art 911-6 : “ L’astreinte est provisoire ou définitive , elle doit être considérée comme provisoire à moins que le conseil d’Etat n’ait précisé son caractère définitif , elle est indépendante des dommages – intérêts ».

النبذة الأولى : الغرامة الإكراهية المؤقتة :

اعتبرت الغرامة الإكراهية المؤقتة منذ زمن بعيد، بأنها الغرامة الأصلية [1] ، وهي تعد اليوم الوسيلة الأكثر استعمالاً من جانب القضاء . وقد كرسها المشترع اللبناني بالمادة (569) فقرة ثانية من قانون أصول المحاكمات المدنية:"... تكون الغرامة الإكراهية مؤقتة أو نهائية وتعد في الأصل مؤقتة ما لم تصرح المحكمة بصفتها النهائية".

وميزة الغرامة المؤقتة أنها تقبل التعديل، ويعتد لدى تصفيتها بمسلك المدين، بحيث يأتي الحكم النهائي بشأنه متفقاً مع هذا المسلك ، وعلى هذا الأساس طبقها القضاء وعلى نطاق واسع . ويعتبر الحكم بالغرامة الإكراهية المؤقتة كحكم شرطي أو احتمالي، فهو لا يتحول إلى دين نهائي إلا بعد التصفية التي تعتبر كتكملة منطقية للحكم المذكور[2] .

ويتمتع القاضي بسلطة واسعة في التقدير سواء عند فرض الغرامة الإكراهية المؤقتة أو تصفيتها ، ويلاحظ أن المادة (3 من قانون 539 /80) شبيهة بالمادة(62

---

[1] - Boré , L’astreinte et la responsabilité civile , R.Tr.D.C. 1953 , p:214.

[2]- ادوار عيد ، موسوعة أ.م.م. جزء 19 ، ص 123 .

من قانون 1972) :" الغرامة مؤقتة أو نهائية ويجب اعتبارها مؤقتة عندما لا يحدد صفتها النهائية ".

النبذة الثانية : الغرامة الإكراهية النهائية :

تعتبر الغرامة الإكراهية النهائية استثناء على المبدأ ، حيث أقر المشترع أن الأصل في الغرامة الإكراهية أن تكون مؤقتة ما لم تصرح المحكمة بصفتها النهائية ، ولا عبرة للطريقة التي يتم بها تصريح المحكمة ما دام أن قصدها يظهر بوضوح صفة الغرامة الإكراهية النهائية .

أما إذا جاء تصريح المحكمة بشأن صفة الغرامة، ملتبساً أو غير واضح ، كأن يصفها بالغرامة الحقيقية، وهو وصف غير وارد في القانون ، فلا يعتد به ، ولا تعد الغرامة عندئذٍ نهائية[1] .

ويلاحظ أن أحكام القانون جاءت مشتركة بين الغرامة الإكراهية المؤقتة والنهائية ، ولكن يظهر الاختلاف عند التصفية ، حيث يملك القاضي سلطة تقديرية في تعديل أو إلغاء الغرامة الإكراهية المؤقتة ، بينما تكون سلطته مقيدة في الغرامة الإكراهية المحددة بصورة نهائية ، لذلك نلاحظ إحجام قضاة مجلس شورى الدولة عن اللجوء إلى الغرامة الإكراهية النهائية حيث لم يصدر أي حكم بفرض غرامة نهائية حتى الآن ، بل إن القاضي فضل الحل الأكثر مرونة ،ويحاول قدر المستطاع تجنب الصدام مع الإدارة ، مفسحاً في المجال لتنفيذ الأحكام القضائية الإدارية بصورة ودية ، وذلك برجوعه عن فرض الغرامة المؤقتة في حالة التنفيذ، بل حتى في حالة عدم التنفيذ ، بينما لو أنه فرض غرامة نهائية، فلا يستطيع الرجوع عنها وسيكون موقعه موقع الخصم للإدارة بعد أن كان في موقع الحكم[2] .

الفقرة الثالثة : شروط فرض الغرامة الإكراهية :

لكي يتسنى للقضاء فرض غرامة إكراهية عند إمتناع الإدارة عن التنفيذ ، لا بد من توفر شروط معينة ، ويتعين على القاضي التحقق من توافر هذه الشروط ، قبل فرض الغرامة ، بحيث أن عدم اكتمالها يؤدي إلى رفض طلب الغرامة شكلاً ، وإن

[1]- C.A. Paris , 8/5/1979 , La semaine juridique 1980 , IV , p: 395 .
[2] - Guettier , Injonction d’astreinte , J.C.A. fasc 1114 , N 184 -185 .

هذه الشروط تنقسم إلى نوعين : شروط تتعلق بالشكل (نبذة أولى) ، شروط تتعلق بالأساس (نبذة ثانية)

النبذة الاولى : الشروط المتعلقة بالشكل :

إن هذه الشروط الشكلية منها ما يتعلق بالمهل (أولاً) ، ومنها ما يتعلق بربط النزاع مع الإدارة (ثانياً) .

أولاً : مهلة التفيذ :

يستدعي تنفيذ قرارات القضاء الإداري، منح الإدارة مهلاً متفاوتة للتنفيذ بسبب الصعاب التي قد تعترض عملها، أو بسبب الروتين الإداري ، حيث يفترض إجراءات شكلية أحياناً معقدة لوضع القرار القضائي موضع التنفيذ .

1 – الوضع في القانون الفرنسي :

يلاحظ أن نص قانون (80/539) لم يذكر صراحة المهلة المعقولة، ولكن تطبيقاً لمرسوم (30 تموز 1963)، وخصوصاً الفقرة الأولى من المادة (59)، المعدلة بالمرسوم (81/501) تاريخ (2 أيار 1981)، والمعدلة بالمرسوم رقم (95/830) تاريخ (3 تموز 1995)، فإنه على المستدعي انتظار مهلة ستة أشهر قبل التقدم إلى مجلس الدولة بطلب الحكم بغرامة إكراهية لعدم تنفيذ القرار القضائي[1] . أما في حال إصدر القاضي حكمه الاساس ، مصحوباً بغرامة إكراهية، لضمان تنفيذ القرارات القضائية ، فمن البديهي أن تسقط مهلة الستة أشهر .

ne peut être présentées qu'après l'expiration d'un délai de six mois à compter de la date de mortification des décisions juridictionnelles.

والهدف من تحديد هذه المهلة هي: تقدير حقيقة رفض التنفيذ من قبل الإدارة من ناحية، ومن ناحية ثانية السماح للمستدعي باللجوء إلى الوسائل الإدارية، للحصول على تنفيذ القضية المحكوم بها، وذلك عن طريق مراجعة الإدارة المختصة، أو اللجوء إلى قسم الدراسات والتقرير، على اعتبار أن الغرامة الإكراهية هي الوسيلة الأخيرة التي يحاول القاضي الإداري اللجوء إليها، ويفضل دائما حل النزاع بطريقة ودية[2] .

---

[1] - Guettier , Art. Précité fasc 1112 n 227.
[2] - P. Delvové , Art pécité , P111.

وفي قرار حديث لمجلس الدولة في قضية Mme.Berthaux ، جاء فيه: "إن طلب الغرامة المقدم قبل انقضاء مهلة الستة أشهر على تبليغ الحكم ، يجعل من هذا الطلب غير مقبول[1].

2 – الوضع في القانون االلبناني :

لقد نصت المادة(93) من نظام مجلس شورى الدولة: "على الشخص المعنوي في القانون العام أن ينفذ في مهلة معقولة...". ولم يحدد المشترع هذه المهلة تاركاً للإجتهاد سلطة تقديرها وفقا لمقتضيات كل حالة.

ففي قضية يزبك/ الدولة[2] رد مجلس شورى الدولة طلب فرض الغرامة الإكراهية، لأنه مقدم قبل انقضاء المهلة المعقولة، حيث جاء في حيثيات الحكم:" بما أن الإدارة لها مهلة معقولة منحها إياها المشرع لتنفيذ الحكم المبرم الصادر عن المحكمة الإدارية العليا، وأن هذه المهلة تقع تحت مراقبة القضاء ويحددها القاضي بالنظر لظروف كل قضية.

وفي قضية عيد/الدولة جاء في القرار:" بما أن المشرع منح الإدارة مهلة معقولة لتنفيذ الحكم المبرم الصادر عن المحكمة الإدارية العليا، وهذه المهلة تقع تحت مراقبة القضاء وتحدد بالنظر لظروف كل قضية.

وبما أنه في حال تقديم طلب للحكم بغرامة إكراهية قبل انقضاء المهلة المعقولة يرد هذا الطلب لأنه سابق لأوانه ."

3 - :الاستثناءات على قاعدة المهل :

إن المبدأ العام هو أن المهل تتعلق بالنظام العام، ويحرص الإجتهاد على تطبيق القواعد المتعلقة بها تطبيقاً صارماً، بحيث يرد كل طلب يقدم بعد انقضاء هذه المهل، إلا أنه توجد استثناءات على هذه القاعدة نذكر منها : رفض الإدارة الصريح القائل : إن المهلة المعقولة ممنوحة لصالح الإدارة من أجل إعطائها الوقت الكافي لتنفيذ الحكم القضائي، ولكن إذا أعلنت الإدارة صراحة عن رفضها التنفيذ، يسقط المبرر من منحها المهلة، وتسقط تبعاً لذلك هذه المهلة.

---

[1] - CE. 5mai 1995 Mme Berthaux , Rec . p 200.

[2]- م.ش.ل. قرار رقم 247، تاريخ 1997/2/5 ، يزبك / الدولة ، م.ق.إ. 1998 ، ص 267 .

واعتبر مجلس شورى الدولة[1] في قضية جعجع / الدولة جاء فيه :" إن قرار مجلس قيادة قوى الأمن الداخلي، أنه يتعذر تنفيذ مضمون قرار مجلس شورى الدولة رقم (377 تاريخ 1993/7/12)، واقترن هذا القرار بالرفض. إن تعذر التنفيذ بمثابة رفض التنفيذ الصريح، يجعله قابلاً لفرض الغرامة الإكراهية".

ثانياً : ربط النزاع مع الإدارة :

إن المطالبة بغرامة إكراهية هي بطبيعتها من مراجعات القضاء الشامل، فيجب أن تخضع للنظام القانوني لقضايا القضاء الشامل، ويخضع هذا النظام لأحكام المادتين: (67 و68) من نظام مجلس شورى الدولة، حيث وكما جاء في قضية الحاج/الدولة[2] ": أنهما تفرضان على المتداعين أن يوجهوا دعواهم ضد قرار، بمعنى أنه لا يمكن تقديم مراجعة قضاء شامل أمام المحاكم الإدارية إذا لم يربط النزاع مسبقاً مع الإدارة."

وبما أن مذكرة ربط النزاع هي ضرورية في جميع قرارات القضاء الشامل، إذ تلزم الإدارة باتخاذ قرار في الموضوع المطالب به، ويكون قرارها بشكل صريح أو ضمني، بالقبول أو الرفض."

وبما أنه يقتضي وفق العلم والإجتهاد، ربط النزاع مع الإدارة لتنفيذ القرار القضائي المبرم المتذرع به تحت طائلة رد طلب الغرامة الإكراهية وفق المادة (93) من نظام مجلس شورى الدولة، فالطعن يكون بعد ذلك في قرار الرفض الضمني أو الصريح ، ضمن المهلة القانونية.

النبذة الثانية : الشروط المتعلقة بالمستدعي :

إن المستدعي لا بد من أن تتوفر فيه الصفة لكي يتمكن من طلب فرض الغرامة الإكراهية على الإدارة الممتنعة عن التنفيذ (أولاً) ، بالأضافة إلى المصلحة (ثانياً) .

أولاً : صفة المستدعي :

نصت المادة (106) من نظام مجلس شورى الدولة : "لا يقبل طلب الإبطال بسبب تجاوز حد السلطة، إلا ممن يثبت أن له مصلحة شخصية مباشرة مشروعة

1- م.ش.ل. ، قرار رقم 281 ، تاريخ 1995/1/21 ، جعجع / الدولة ، م.ق.إ. 96 ، ص 326 .
2- م.ش.ل. ، قرار رقم 972 ، تاريخ 1996/7/4 ، الحاج / الدولة ، م.ق.إ. 1997 ، ص 760 .

لأبطال القرار المطعون فيه"، ومرد ذلك لعدم وجود حق تستند إليه دعوى الإبطال التي هي دعوى موضوعية وليست شخصية ".

وإن اجتهاد مجلس الشورى اللبناني، ميز بين الصفة والمصلحة، فاعتبر أن شرط المصلحة ضروري غير أنه غير كاف، إذ أنه كي تقبل مراجعة المستدعي ، لا يكفي أن تكون نتائج العمل المشكو منه قد ألحقت به ضرراً، بل يجب أن تكون تلك النتائج قد أصابته بصفة تجعل مراجعة الإبطال مقبولة[(1)].

أما فيما خص الغرامة الإكراهية، وبالعودة إلى نص المادة(93) من نظام مجلس شورى الدولة، حيث جاء النص كما يأتي: "يمكن بناء على طلب المتضرر"، ما يعني أن المشترع قد اعتبر أن للمتضرر من عدم تنفيذ حكم قضائي الصفة لطلب الغرامة، إلا أنه دمج الصفة بالمصلحة مكتفيا بتوافر المصلحة للإدعاء.

أما المشترع الفرنسي فلم يأت على ذكر صفة ومصلحة طالب الغرامة سواء في قانون 1972 (المدني) أو في قانون 1980 (الإداري)، والسبب هو أن دعوى الغرامة هي دعوى تابعة لدعوى أساسية الصفة للإدعاء. لكن المشرع الفرنسي في قانون 1995 استعمل عبارة: la partie intéressée. وقد عمد الإجتهاد على سد هذا النقص معتبرا أن الصفة تتحقق بالأشخاص الذين هم طرف في النزاع الأساس:

“personnes directement concernée par l’acte qu’a donnée lieu à l’instance [(2)]

ثانياً : مصلحة المستدعي :

استناداً إلى المادة (106) من نظام مجلس شورى الدولة: يجب أن يكون للمستدعي مصلحة شخصية مباشرة ومشروعة، ويكون للمستدعي مصلحة في إقامة الدعوى عندما يكون من شأنها أن تغير وتحسن وضعيته القانونية الراهنة، وتتوقف المصلحة على المنفعة التي يأملها المدعي في إقامة الدعوى [(3)].

---

[1]- م.ش.ل، قرار رقم 16، تاريخ 1991/12/4، عقل/بلدية، بيروت، م.ق.إ 93/92، ص 182

[2] - C.E. 13 novembre 1987, Mme tusque et Marcaillou, Rec. P.360. C.E. 11 mars 1994 M.Soulat et Boivin AJDA 1994.p.388.

[3]- تمييز مدني، رقم 32، تاريخ 1971/7/6، العدل 71، ص465.

وفي إطار دعاوى الغرامة الإكراهية التي هي من دعاوى القضاء الشامل، حيث يشترط أن يكون الطاعن صاحب حق يدافع عنه[1]، فقد أشار نص المادة(93) إلى أن الدعوى تقدم" بناء على طلب المتضرر"، ومن البديهي القول: إن للمستدعي مصلحة في تنفيذ قرار قضائي صادر لمصلحته.

وقد ركز الإجتهاد على شرط الضرر في قرارات عديدة، ففي قضية عطوي على الدولة[2]جاء فيه:" بما أن المهلة أتي يمكن منحها للإدارة قد انقضت دون أن تعمد إلى التنفيذ، وبما أن عدم التنفيذ هذا، يلحق بالمستدعي ضرراً مادياً ومعنوياً ينعكس على مجمل وضعه الوظيفي".

والسؤال هنا: هل يجوز فرض الغرامة الإكراهية بدون طلب من المستدعي ؟

<u>في القانون الفرنسي</u> :

إن قانون (95/125) الفرنسي تاريخ (8 شباط 1995)، لم يعط المحاكم الإدارية أو محاكم الإستئناف إمكانية فرض غرامة تلقائية، حيث جاء النص:/ بأن الغرامة تفرض بناء على طلب الفريق صاحب المصلحة:

“L8-4: en cas d’inexécution d’un jugement ou d’un arrêt définitive, la partie intéressée peut demander au tribunal adm. ou à la cour adm. d’appel qui a rendu la décision d’en assurer l’exécution .

<u>في القانون اللبناني:</u>

إن المشرع اللبناني ، لم يعط القاضي الإداري سلطة الحكم بغرامة إكراهية تلقائية، لاشتراطه أن يكون الطلب بناء على طلب المتضرر الصريح ، والتزم مجلس الشورى بحرفية النص التشريعي ، علماً بأن قانون أصول المحاكمات المدنية نص على إمكانية فرض غرامة إكراهية بصورة تلقائية، وإن هذا الأمر من شأنه أن يوافر للقضاء الإداري ثغرة في النص القانوني، يمكنه الإستفادة منها، وفرض غرامة أكراهية تلقائية على الإدارة الممتنعة عن تنفيذ الحكم القضائي. إلاّ أن القضاء الإداري في لبنان ما زال متمسكاً بحرفية النص، الأمر الذي يتطلب تعديلاً تشريعياً للمادة (93) من نظام المجلس لكي يتسنى للقضاء فرض الغرامة من تلقاء نفسه .

---

[1]- د.محي الدين القيسي، مبادئ القانون الإداري العام ، المرجع السابق ، ص 197.
[2]- قرار رقم 913، تاريخ 1995 /9/5، مجلة القضاء الإداري 1996، ص 69.

النبذة الثالثة: الشروط المتعلقة بالمستدعى ضدها :

المستدعى ضدها هي الشخص المطلوب الحكم عليها بالغرامة الإكراهية بسبب إمتناعه عن تنفيذ حكم صادر عن القضاء الإداري. فالقاضي الإداري يصدر أحكامه على أشخاص القانون الخاص (اولاً) ، وأشخاص القانون العام (ثانياً) ، وأشخاص القانون الخاص المكلفين بإدارة مرفق عام (ثالثاً) .

أولاً : فرض غرامة إكراهية على أشخاص القانون الخاص:

من المسلم به أن السلطة العامة ليست بحاجة لفرض غرامة إكراهية على أشخاص القانون الخاص لأنها الطرف الأقوى، وقد منحها القانون حق استعمال سلطة التنفيذ المباشر "أحد امتيازات الإدارة" من أجل تنفيذ قراراتها دون حاجة اللجوء إلى القضاء. فهي تملك الوسائل الكافية لردع أخطاء المتعاقدين معها [1]في معظم الحالات. إلا أن الإدارة قد تصادف وضعاً، لا تملك إزاءه أي وسيلة لمواجهة الأفراد، هنا تلجأ إلى القضاء من أجل إرغام الأفراد على احترام القرارات والأعمال الإدارية خصوصاً في مجالي: الأملاك العامة والعقود الإدارية[2] ، ومن أجل تنفيذ القرارات القضائية يستعمل القاضي الإداري وسائل التنفيذ العادية في مواجهة أشخاص القانون الخاص، لأن هؤلاء الأشخاص لا يتمتعون بامتيازات السلطة العامة ، فيستعمل بمواجهتهم التنفيذ المباشر، الحجز الاحتياطي، الحجز العقاري [3] لكن في بعض الحالات لا يجد القاضي الإداري بداً من فرض غرامة إكراهية على أشخاص القانون الخاص، من أجل تنفيذ قرارات قضائية.

ففي قضية[4](wagon) حكم مجلس الدولة على السيد (wagon) بغرامة قدرها (200 فرنك) عن كل يوم تأخير إذا لم يزل الأشغال المنفذة على الأملاك العامة بشكل غير مشروع ، خلال مهلة شهر من تبلغه القرار.

ثانياً : فرض غرامة إكراهية على أشخاص القانون العام:

---

[1] -C.E.5 Juillet 1922, commune de… RDP 57,p 300

[2] - C.Trabot, Art précité,p.11.

[3] - Guettiez, exécution des jugements, J.C.A 95, fasc. 1112, N°227

[4] - C.E 22 Novembre 1936, Wagon,Rec. P.1036.

إن أشخاص القانون العام هم: الدولة التي تعتبر الشخص القانوني العام الرئيس، والتي يمكن أن تمنح الشخصية المعنوية المستقلة لبعض هيئاتها ومؤسساتها مثل الهيئات المحلية والمؤسسات العامة والأقاليم أو المناطق[1].

ويتمتع أشخاص القانون العام بامتياز السلطة العامة وما ، يتفرغ عن هذا الامتياز من نتائج أهمها: عدم جواز استعمال، وسائل التنفيذ بمواجهتها ولا يمكن للقاضي توجيه أوامره إليها أو أن يحل محلها .

ولكن تعديلاً تشريعياً أدخل الغرامة الإكراهية حيّز التنفيذ، وأجازت المادة الثانية منه للقاضي استعمال سلطة فرض الغرامة الإكراهية على أشخاص القانون العام وجاء فيها:

Le Conseil d'Etat peut, même d'office, prononce une astreinte contre les personnes morales de droit public »

وفي لبنان جاء نص المادة 93 من نظام مجلس شورى الدولة : " على الشخص المعنوي من القانون العام.... " والمقصود بالشخص المعنوي في القانون العام : الدولة والبلديات واتحاد البلديات والمؤسسات العامة[2] .

ثالثاً : أشخاص القانون الخاص المكلفين بإدارة مرفق عام .

غفل المشترع الفرنسي في قانون (80/539) عن التعرض لحالة أشخاص القانون الخاص المكلفين بإدارة مرفق عام.

إلا أنه تدارك هذا الخلل، وأصدر تعديلا تشريعياً، بموجب المادة (90) ، الفقرة الأولى، لقانون (87/588) تاريخ (30 تموز 1987)، حيث أصبحت تفرض الغرامة الإكراهية على أشخاص القانون الخاص المكلفين بإدارة مرفق عام.

وكذلك في قانون (95/125) تدارك المشرع عدم الوقوع في ثغرة قانون(1980)، فجاء النص:

"Article L.8-2: Qu'une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public. »

أما في لبنان: فقد غفل المشرع أيضاً عن ذكر أشخاص القانون الخاص، المكلفين بإدارة مرفق عام، ولم يتناول اجتهاد مجلس الشورى هذه المسألة حتى الآن.

---

[1] - P.Delvolvé, L'exécution des décision de justice contre l'adm EDCE 1984,N°35, p.111.

[2]- عباس نصر الله ، مرجع سابق ، ص 61 .

ولكن قياساً على الوضع في فرنسا واستناداً على المبدأ القانوني العام، بفرض الغرامة الإكراهية، واعتماداً على القياس والمنطق، فلا بد أن يشمل إمكان فرض الغرامة الإكراهية على أشخاص القانون الخاص، المكلفين بإدارة مرفق عام ، حتى ولو لم يشملها النص صراحة[1].

الفقرة الرابعة : الشروط المتعلقة بالأساس :

نصت المادة (93) من نظام مجلس شورى الدولة:" على الشخص المعنوي من القانون العام أن ينفذ في مهلة معقولة، الأحكام المبرمة الصادرة عن مجلس شورى الدولة، وإذا تأخر عن التنفيذ دون سبب..." ويتبين من نص هذه المادة بأن المشرّع وضع ثلاثة شروط للحكم بالغرامة الإكراهية :

الشرط الأول: صدور حكم عن القضاء الإداري

الشرط الثاني: أن يكون هذا الحكم مبرما

الشرط الثالث: إمتناع الإدارة عن التنفيذ

النبذة الأولى : صدور حكم عن القضاء الإداري :

تتعدد جهات القضاء الإداري من محكمة عليا (مجلس شورى الدولة) إلى محاكم استئناف إدارية ومحاكم إدارية ، وهيئات إدارية ذات صفة قضائية، إضافة إلى اختصاص القاضي العدلي في بعض القضايا الإدارية ، ووجود هيئات تحكيم ، وهيئات مصالحة :وسوف نتطرق إلى صدور حكم عن القضاء الإداري (أولاً)، والقضاء العدلي (ثانياً).

أولاً : صدور حكم عن القضاء الإداري :

سوف نتطق إلى الوضع في فرنسا، ولبنان .

1 - الوضع في فرنسا :

وفقاً للمادة الثانية من قانون (1980):

“En cas d’inexécution d’une décision rendue par une juridiction administrative… ”

[1]- عباس نصر الله ، مرجع سابق ، ص 64 .

حدد مجلس الدولة الفرنسي القرارات الصالحة لفرض الغرامة الإكراهية في حال عدم تنفيذها بالقرارات الصادرة عن القضاء الإداري فقط، فمجلس الدولة له وحده فرض الغرامة التي لا يمكن استعمالها ، إلا لصالحة القرارات الصادرة عن القضاء الإداري بما فيها القرارات القضائية الصادرة عن هيئات إدارية ذات صفة قضائية مثل حكم:
Commission départementale ou central d'aide sociale[1].

وفي حكم آخر قرر مجلس الدولة أن الغرامة لا يمكن أن تعلن إلا من أجل الحصول على تنفيذ حكم قضائي، كما لو كان صادراً عن محكمة إدارية، أو عن رئيس هذه المحكمة[2].

وبموجب قانون (95/125) حددت المادة (66) منه اختصاص المحاكم الإدارية، ومحكمة الإستئناف الإدارية بفرض غرامة إكراهية لتنفيذ الأحكام الصادرة عنها.

2 – الوضع في القانون اللبناني :

نصت المادة (93) :"... الأحكام المبرمة الصادرة عن مجلس شورى الدولة..."، وهذا يعني أنه وفقاً لحرفية النص لا يمكن فرض غرامة إكراهية إلا من أجل إكراه الإدارة على تنفيذ الأحكام الصادرة عن مجلس شورى الدولة . مع أنه بتاريخ وضع هذا النص عام (1993) كانت توجد هيئات قضاء إداري كالمجلس التأديبي العام والهيئات الإدارية ذات الصفة القضائية كديوان المحاسبة ولجان الإعتراض على الضرائب، ولجان الأستملاك . وقد أغفل المشترع التطرق إلى إمكانية فرض غرامة إكراهية لتنفيذ الأحكام الصادرة عن هذه الهيئات .

وبتاريخ (2000/5/31) صدر القانون رقم (227) المتعلق بتعديل بعض مواد نظام مجلس شورى الدولة ، وقد جاء في مادته الأولى الجديدة :" يتألف القضاء الإداري من مجلس شورى الدولة ومن محاكم إدارية ، على رأس المحاكم الإدارية محكمة عليا هي مجلس شورى الدولة مركزه بيروت : ". فهل يمكن فرض غرامة إكراهية لتنفيذ القرارات القضائية الصادرة عن المحاكم الإدارية الجديدة ؟

بالعودة إلى نص التعديل : لا نرى هناك أي إشارة إلى مسألة فرض الغرامة الإكراهية ، حيث تناول التعديل عدة مواد من النظام دون المادة (93)، فهل أغفل

[1] - CE. 5 mai 1995 , Mme Bertheaux . Rec. , p. 200 .
[2] - CE 10 avril 1996 , Le mestour , Dr. Adm. 1996 , commune 233.

المشترع تعديل هذه المادة ليحصر فرض الغرامة الإكراهية بمجلس شورى الدولة ولتنفيذ الأحكام الصادرة عنه فقط ؟ أم إن هذا الإغفال جاء سهواً ، وأن إرادة المشترع انصرفت إلى أن مسألة فرض الغرامة الإكراهية لتنفيذ الأحكام القضائية هي مسألة بدهية لا تحتاج إلى نص جديد ؟

ثانياً : صدور حكم عن القضاء العدلي :

إن حالات تدخل القاضي العدلي في أعمال الإدارة عديدة منها ما نص عليها المشرع كالاستملاك وقضايا حوادث المركبات أو الخلافات الناشئة عن تطبيق قوانين الضمان الاجتماعي ، ومنها ما يخضع بطبيعته لاختصاص القضاء العدلي مثل إدارة أملاك الدولة الخاصة أو تأجيرها أو بيعها ، او بسبب طبيعة المصالح التي يتناولها المرفق العام أو لتعلقها بالحرية الفردية وبالملكية الخاصة ، أو بسبب نشاط الإدارة المماثل لنشاط الأفراد[1] .

إزاء تعدد نشاطات الإدارة الخاضعة لرقابة القاضي العدلي رأى بعض الفقهاء [2] أن السماح للقاضي العدلي بفرض غرامة إكراهية على الإدارة يقتصر على حالة التعدي ، وذلك استناداً إلى رأي محكمة حل الخلافات في قرارين لها[3] .

وفي موقف لمحكمة التمييز اللبنانية جاء فيه : " إذا أقر الاجتهاد للمحاكم العدلية الناظرة في التعدي وحتى لقاضي العجلة عند الاقتضاء ، وخلافاً لمبدأ انفصال السلطات ، سلطة إلزام الإدارة بإدالة التعدي وإلزامها بغرامات إكراهية على اعتبار أن الإدارة ، بمشاكل التعدي ، تنزل أمام المحاكم العدلية العادية منزل الشخص العادي وتتجرد عن امتيازاتها كسلطة عامة . فإن هذا الاستثناء لمبدأ فصل السلطات ينحصر في حالة التعدي فقط دون الحالات الأخرى التي تلحق معها أضراراً بالملكية العقارية الفردية نتيجة أعمال وتصرفات الإدارة[4] .

وفي قضية الدولة / واكيم جاء في القرار :" حيث إنه في حالة التعدي تصبح تصرفات السلطة خارجة تماماً عن وضع العمل الإداري وتصبح كتصرفات الأفراد ويمكن أن

---

[1]- لمزيد من التفصيل نراجع جان باز ، الوسيط في القانون الإداري العام ، 1974 ، ص 160 .
[2] - J.M. Leberre et François Chabas et Jacque Boré , la loi de 16 juillet 1980 … p : 33 .
[3] - T.C. 24 juin 1954 , société trystam/ etat Rec p 716 . T.C. 19 juin 1952 , Dame Debon , Rwc. P : 631 .
[4]- تمييز مدني ، قرار رقم 119 ، تاريخ 3 تموز 1968 ، بلدية الشويفات / أبي فرح ، ن.ق. 1969 ، ص 419 .

يطبق بحقها ما يطبق على هؤلاء من قبل القضاء العدلي بما فيه إمكانية الحكم عليها بالغرامة الإكراهية ، سيما وأن هذه الغرامة تدبير يفرضه على المحكوم عليه قاضي الموضوع لإخراجه من حالة الجمود وحمله على الانصياع لحكم القضاء تلقائياً ، فليست هي في التنفيذ الجبري حتى يمكن القول بعد إمكان اللجوء إليها بحق الدولة أو مؤسساتها العامة .

وكان لمحكمة حل الخلافات الفرنسية موقف آخر [1] ، اعتبرت فيه أن الإدارة يمكن أن تدان بالتنفيذ تحت فرض الغرامة الإكراهية خارج إطار التعدي ، وذلك في الحالة التي يكون نشاطها خاضعاً للقانون الخاص ، وقد تبنت المحكمة رأي مفوض الحكومة Romieu في تعليقه على قرار Terrier [2] حيث قال :" عندما تتصرف الإدارة في نفس شروط تصرف الشخص العادي فهي تخضع لنفس القواعد ولذات القضاء ، وهذا التفريق بين الإدارة العامة والإدارة الخاصة ناشئ عن طبيعة الخدمة التي تؤديها ، لذلك لم تتردد محكمة التمييز باستعمال كامل سلطة الأمر التي اعتبرتها جائزة في مواجهة الإدارة إذا كانت مراقبة نشاطها خاضع لصلاحية هذه المحكمة ".

فالثابت إذا من اجتهاد وفير لمحكمة التمييز ومحكمة حل الخلافات ، أن للقضاة العدليين سلطة فرض غرامة على الإدارة في حالات التعدي (Voie de fait) : سواء من أجل الأمر بإخلاء أملاك محتلة [3] ، أو رفع إنشاءات مثبتة على أملاك خاصة [4] ، أو استعادة أشياء منقولة ، او مصادرة أو تحرير أشخاص موقوفين ... والسبب في ذلك أن الإدارة حين ترتكب فعل التعدي ، تتجرد من كل الامتيازات المعطاة لها في سبيل المصلحة العامة ، والقاضي العدلي يتملك الحق في أن ينزل بها نفس الحكم القضائي كما لو كانت متقاضياً عادياً .

وهنا نصل إلى نتيجة أنه ليس كلما مثلت الإدارة أمام القاضي العدلي فإن هذا الأخير يستطيع فرض غرامة إكراهية عليها ، وإنما يتوقف حق القاضي العدلي بفرضها على الإدارة عندما لا تكون متمتعة بامتيازات السلكة العامة النابعة من مهمتها بحفظ

---

[1] - T.C. 2 fevrier 1950 , gauffretau / manufacture d’arme , Rec. P : 651 .
[2] - C.E. 6 fevrier 1903 , Terrier , Rec. , p : 94 .
[3] - T.C. 17 juin 1948 , manifactour de velour et peluche , Rec. P : 513 .
[4] - Cass. Soc. 5 mars 1953 , munistre eduction national , Bulletin .Civ. N° 692

المصلحة العامة ، حيث في الحالة الأخيرة يمتنع على القاضي العدلي أن يوجه للإدارة الأمر أو الغرامة[1] .

ثالثاً: أن يكون الحكم مبرماً :

نصت المادة (93) من نظام مجلس شورى الدولة:" على الشخص المعنوي في القانون العام ، أن ينفذ في مهلة معقولة الأحكام المبرمة..."، وقام الإجتهاد الإداري اللبناني بتفسير عبارة الحكم المبرم في قرارات عديدة نذكر منها:

قضية الشركة الفينيقية على الدولة[2] ، جاء فيها:" بما أنه يستفاد من الأحكام القانونية... إن على الشخص المعنوي من الحق العام، أن ينفذ في مهلة معقولة الأحكام المبرمة الصادرة عن مجلس شورى الدولة"...

وبما أن المادة (93) فرضت مبدأ إلزامية تنفيذ قرارات مجلس شورى الدولة، واعتبار أن قوة القضية المحكمة الناجمة عن تلك القرارات، لها صفة نهائية .

وبما أن الأحكام التي يصدرها مجلس شورى الدولة على نوعين إعدادية ونهائية.

وبما أن الحكم النهائي (Jugement définitive)هو الذي يفصل أصل النزاع، أو الذي يفصل في جهة من جهاته، أو في دفع أو دفاع متعلق به، ويكون نهائيا بالنسبة لما فصل فيه ويخرج القضية من يد المحكمة. يكون الحكم مبرما أو باتاً) (Irrévocableإذا لم يعد قابلا للطعن بأي من طرق الطعن العادية وغير العادية .

وبما أنه لا تكون للأحكام الإعدادية او التمهيدية قوة القضية المحكمة ....

أما في فرنسا :

بعد تعديل قانون (1995/125)، فقد جاء في المادة (L.8-4) : “En cas d’inexécution d’un jugement ou d’un arrêt définitive” حيث اشترطت هذه المادة أن يكون القرار القضائي نهائياً حتى تستطيع المحكمة الإدارية أو محكمة الإستئناف الإدارية، فرض غرامة إكراهية لتنفيذه. وبالتالي فإن قيام المحكمة الإدارية

---

[1] - Cass. Comercial , 25 fevrier 1992 , administration des douanes / L.S.T. marti. Bulletin . civ. IV, N° 91.

[2]- م.ش.ل. ، قرار رقم 264 ، تاريخ 1997/2/5 ، الشركة الفينيقية على الدولة ، .. وبنفس المعنى قرار رقم 247 ، تاريخ 1997/2/5 ، يزبك / الدولة ، م.ق.إ. 1998 ، ص 267 .

بفرض غرامة إكراهية لتنفيذ الحكم المطعون به إستئنافاً أو تمييزاً، والذي قد يبطل في الإستئناف أو التمييز، ينتج منه مشكلات وتعقيدات جسيمة خاصوصاً إذا ما تصرف المستدعي بمبلغ الغرامة بعد تصفيتها ، وأصدر الحكم المستأنف لغير مصلحته.

وبما أن طلب الشركة المستدعية الحكم بغرامة إكراهية وفق أحكام المادة 93 بعدم تنفيذ قرار صادر عن المجلس بوقف التنفيذ يكون في غير محله لمخالفته لشرط أساسي في القانون هو عدم تنفيذ حكم مبرم في مهلة معقولة[1] .

رابعاً: إمتناع الإدارة عن التنفيذ :

نصت المادة 93 من نظام مجلس شورى الدولة اللبناني:"أحكام مجلس شورى الدولة ملزمة للإدارة وعلى السلطات الإدارية أن تتقيد بالحالات القانونية كما وصفتها هذه الأحكام"...

وفي حكم للمحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان في قضية Honsby /Grèce لعام 1997، أشارت إلى مبدأ موجب الإدارة بتنفيذ الأحكام[2] . فالإدارة شأنها شأن الأفراد يقع على عاتقها موجب تنفيذ القرارات القضائية . وتظهر حسن نية الإدارة في تنفيذ الأحكام القضائية باعتبارها خصماً شريفاً تعمل على تحسين علاقتها بمواطنيها ، حفاظاً على دولة القانون ، وتأميناً لاستقرار الأوضاع القانونية [3] ، واحتراماً لهيبة واستقلال السلطة القضائية .

الفقرة الخامسة: بدء سريان الغرامة الإكراهية، ومقدارها، وتصفيتها :

هل من الممكن أن الحكم الذي قضى بالغرامة الإكراهية، أن يكون مصاحباً للحكم الأساس الذي يلزم الإدارة بالتنفيذ ؟ (نبذة أولى) ، و هل للغرامة الإكراهية سقف محدد يجب أن لا تتخطاه ؟ أم أن الامر متروك لتقدير القاضي ؟ (نبذة ثانية) ، وكيف يتم تتم تصفيتها ؟ (نبذة ثالثة).

---

[1]- عباس نصر الله ، مرجع سابق ، ص 98 .

[2] - J.R. Costa , L’exécution des décisions juridictionnelles , R.A.N. Spécial 1999 , p :69 .

[3] - Guettier , Injonction et astreinte JCA 1997 , fase 114 , Nº 2.

النبذة الاولى : الغرامة الإكراهية المصاحبة للحكم الأساسي :

إن الإمكانية المعطاة للقاضي الإداري بمصاحبة حكمه بغرامة إكراهية ، هدفها معالجة كل محاولة لعدم التنفيذ، وهي تشكل التجديد الذي أتى به قانون شباط (1995) سواء بموجب L.8-3 التي تنص:

« Saisi de conclusions en ce sens le tribunal ou la cour peut assortir, dans la même décision, l’injonction prescrite en application de l’article L.8-2 d’une astreinte qu’il prononce dans les conditions prévues au quatrième alinéa de l’article L.8-4 et dont il fixe la date d’effet ».

وأيضا بموجب المادة (77) من هذا القانون والتي أدخلت على المادة السادسة من قانون (80/539) الفقرة التالية:

« Lorsqu’il règle un litige au fond par une décision qui implique nécessairement une mesure d’exécution dans un sens déterminé, le Conseil d’Etat saisi de conclusions en ce sens, prescrit cette mesure etpeut assortir sa décision d’une astreinte à compter d’une date qu’il détermine ».

وفي قضية Melle Jehan حكمت المحكمة الإدارية بغرامة إكراهية مؤقتة قدرها (500 فرنك) عن كل يوم تأخير، تبدأ بالسريان بعد انقضاء ثمانية أيام من تبليغ هذا الحكم[1].

وفي قضية Mme Khadija حكمت المحكمة الإدارية في باريس بغرامة إكراهية مقدارها(1000 فرنك) عن كل يوم تأخير تبدأ بالسريان بعد انقضاء ثلاثين يوما بعد تبليغ هذا الحكم[2].

وإذا كان اجتهاد مجلس الدولة الفرنسي، قد استقر على منح الإدارة مهلة للتنفيذ، لا تسري الغرامة الإكراهية إلا بانقضائها ، إلا أنه في حالات معينة يفرض الغرامة الإكراهية دون التقيد بهذه المهلة خاصوصاً في حالة الاستعجال .

ففي قضية Mme Berthaux [3]، فرض مجلس الدولة غرامة إكراهية على الإدارة ، تسري بعد انقضاء خمسة عشر يوماً من تبليغ الحكم وهي مهلة قصيرة نسبياً

---

[1]- T.A Rennes,28 septembre 1995, Melle Jehan et autres, RFDA 1996, p34.
[2]- T.A. Paris, 30 octobre 1995, Mme Khadija, RFDA 1996, p346
[3] - C.E. 5 Mai 1995 , Mme Berthaux , AJDA 1995 , p: 657 .

، بررها مفوض الحكومة باصطدام مجلس الدولة برفض الإدارة الصريح دفع تعويض لصالح شخص مسن في المستشفى .

وخلافاً لموقف الإجتهاد الفرنسي الذي منح الإدارة مهلة ثانية للتنفيذ، قبل سريان الغرامة الإكراهية ، فإن موقف مجلس شورى الدولة اللبناني كان يفرض غرامة إكراهية بأثر رجعي تعود لتاريخ سابق على طلب فرض الغرامة الإكراهية ، ما يجعلها أقرب للتعويض عن الضرر الحاصل منها إلى الغرامة الإكراهية كوسيلة لحث الإدارة على تنفيذ القرار القضائي الإداري .

ففي قضية الرياشي / الدولة[1] تقدم المستدعي بمراجعة لفرض غرامة إكراهية أثناء النظر بالمراجعة المقدمة بتاريخ (1986/12/23) المطالبة بالتعويض، وإبطال رفض الإدارة تنفيذ الحكم الصادر بتاريخ (1983/3/9) ، بأن تسري الغرامة من تاريخ (1995/1/24) وهو تاريخ صدور الحكم بالغرامة الإكراهية .

وفي قضية منصور / الدولة [2] ، تقدم المستدعي بمراجعة لفرض غرامة إكراهية بتاريخ (1997/10/3) لتنفيذ حكم مجلس شورى الدولة الصادر بتاريخ (1994/12/5) ، صدر حكم بالغرامة بتاريخ (1998/11/2) ونص على أن بدء سريان الغرامة من (1996/7/1) وهو تاريخ قدره القاضي، ولا يمت بأي صلة إلى تاريخ الحكم بالغرامة الإكراهية) .

ويجري تحديد الغرامة الإكراهية عادة ، بمبلغ معين، عن كل وحدة من الزمن : يوم ، أسبوع أو شهر ، يتأخر فيه المدين او ينكل عن التنفيذ . ويجوز للقاضي أن يستبدل الغرامة المحددة بمبلغ مقطوع على أساس عدد أيام التأخير[3] .

النبذة الثانية : سلطة القاضي الإداري الإستنسابية في تحديد مقدار الغرامة الإكراهية :

إن تحديد قيمة هذه الغرامة يدخل في إطار سلطة القاضي الإداري الإستنسابية[4]، حيث لا يكون ملزماً بالقيمة التي يطلبها المستدعي، فالمستدعي الدكتور

[1]- م.ش.ل. قرار رقم 259 ، تاريخ 1995/1/24 ، م.ق.إ. 1995 ، الرياشي / الدولة ، ص 273 .
[2]- م.ش.ل. قرار رقم 70 تاريخ 1998/11/2 ، منصور / الدولة ، ..
[3] - APP. Paris , 31/1/1984 , Dalloz 1984 , p. 243 .
[4] - م.ش.ل، قرار رقم 913 تاريخ 1995/9/5، عطوي/الدولة، مجلة القضاء الإداري، 1996، عدد 9، م2، ص 690.

(مخايل سمعان) طلب فرض غرامة إكراهية لا تقل عن عشرة ملايين ليرة لبنانية شهرياً، إلا أن المجلس قضى بغرامة قدرها ثلاثة ملايين ليرة لبنانية عن كل شهر تأخير، حيث تم تحديد مبلغ أقل بكثير مما طلبه المستدعي، ويمكن أن يكون مساوياً [1] لمطلبها وأحيانا أكثر من المطلوب. وأكد مجلس شورى الدولة على أن الطابع الإكراهي أكبر من قيمة الحق المطالب به وذلك محافظة على طابعها كغرامة[2] .

فالقاضي إذا لم يتقيد لا بطلبات ذوي الشأن، ولا بقدر الضرر الذي لحق به جراء عدم التنفيذ[3]. والسبب كون القاضي الإداري يستند في تحديدها إلى معيار الغاية منها: وهو رؤية القاضي للمعدل الذي يكون كافياً للإجبار على التنفيذ، كما أن الحكم بها لا يتوقف على وجود ضرر لحق بالمحكوم له، فالغاية منها هي التنفيذ لا جبر ما نجم عن الإخلال به من أضرار [4]. ففي حال عدم التنفيذ الكلي، أو الجزئي، أو التأخر في التنفيذ، يقوم مجلس شورى الدولة بتصفية الغرامة [5] إذا كان معدل الغرامة محدداً بشكل نهائي، لا يمكن تعديله إلا إذا ثبت أن عدم التنفيذ ناتج من حدث فجائي أو قوة قاهرة. إلا أنه يمكن لمجلس الشورى تعديل أو إلغاء الغرامة المؤقتة حتى في حال عدم التنفيذ[6].

فالحكم بالغرامة الإكراهية يستهدف إيصال صاحب الحق، إلى حقه لا إلى إثرائه على حساب الإدارة[7]، وتبقى سارية بحق الإدارة بتدءاً من الحكم بها حتى تاريخ التنفيذ الفعلي للقرار القضائي موضوع الطعن[8].

النبذة الثالثة : تصفية الغرامة الإكراهية:

1- م.ش.ل، قرار رقم 261 تاريخ 1995/1/19، ميشال جعجع/الدولة، م.ق.إ. 1996، العدد 9، ص 326.
م.ش.ل، قرار رقم 261 تاريخ 2012/1/19، صفاء زيدان/بلدية كفرسلوان، غبر منشور

2-م.ش.ل، قرار رقم 602 تاريخ 1998/6/1، الرائد يوسف يزبك/الدولة، م.ق.إ، 1999، عدد 13، ص 548.

3- Dugrip(O), Exécution des décisions de la juridiction administrative-répertoire de contentieux administratives (Paris : Dalloz, 1973), TI p.21.*

4- ادوار عيد، موسوعة أصول المحاكمات والإثبات والتنفيذ، الجزء التاسع عشر،بيروت 1995، ص 109.

5 -24 octobre 1997, soulat.JCP, 1997, IV, p411:"le montant définitif de l'astreinte que l'Etat (premier ministre) est condamné à verser au titre de l'exécution tardive de la décision… »

6- L'article 4 de la loi du 16 juillet 1980 précitée:" En cas d'inexécution totale ou partielle ou d'exécution tardive, le Conseil d'Etat procède à la liquidation de l'astreinte qu'il avait prononcée. Sauf s'il est établi que l'inexécution de la décision provient d'un cas fortuit ou de force majeure, le taux de l'astreinte définitive ne peut être modifié par le Conseil d'Etat lors de sa liquidation. Le Conseil d'Etat peut modérer ou supprimer l'astreinte provisoire, même en cas d'inexécution constatée »

7- م.ش.ل، قرار رقم 589 تاريخ 2002/6/24، الضابط غصن غصن/الدولة، م،ق،إ،2005، العدد 17، م2، ص 957.

8- م.ش.ل، قرار رقم 591 تاريخ 1999/6/15، الضابط فايز الحلاني/ الدولة، وزارة الدفاع الوطني، م.ق.إ،2003، العدد 14، م2، ص 637.

إن المبدأ الثابت أن كل غرامة يجب أن تصفى سواء أكانت مؤقتة أم نهائية ، والتصفية هي عملية حسابية بسيطة وهي اللحظة الضرورية التي تطوي صفحة الغرامة ، وحتى هذه اللحظة لا تعتبر الغرامة الإكراهية إلا تهديداً بسيطاً، أو حثاً على التنفيذ ، ولكن بعد التصفية تصبح ديناً حقيقياً يقع على عاتق الإدارة[1] .

والتصفية عملية دقيقة تقتضي أن ينظمها المشترع استكمالاً لأصول الغرامة الإكراهية ، ويلاحظ أن المادة 93 لم تنص على أصول وقواعد تصفية الغرامة الإكراهية ما يستدعي العودة إلى قواعد أصول المحاكمات المدنية ، حيث نصت الفقرة الثالثة من المادة (569 أ.م.م.) على التصفية :" في حال عدم التنفيذ الجزئي، أو الكلي، أو التأخير بالتنفيذ، تعمد المحكمة التي قررت الغرامة إلى تصفيتها ". وقد استوحى هذا النص من المادة السابعة من قانون (5 تموز 1972) (الفرنسي) والتي تنص :

« Au cas d'inexécution totale ou partielle ou de retard dans l'exécution, le juge qui a ordonné l'astreinte doit procéder à sa liquidation ».

كما نصت المادة الرابعة من قانون 80/539 على تصفية الغرامة الإكراهية :

« En cas d'inexécution totale ou partielle ou l'exécution tardive , le conseil d'Etat doit procéder à la liquidation de l'astreinte qu'il avait prononcée . Sauf s'il est établi que l' inexécution de la décision provient d'un cas fortuit ou de force majeure , le taux de l'astreinte définitive ne peut être modifié par le conseil d'Etat lors de sa liquidation . Le conseil d'Etat peut modérer ou supprimer l'astreinte provisoire même en cas d' inexécution constatée ».

وبالنسبة للمحاكم الإدارية ومحاكم الإستئناف فهي تطبق قواعد التصفية المنصوص عنها في المادة السابقة استناداً للمادة (L 8-4) الفقرة الرابعة ، التي أوجبت على هذه المحاكم تطبيق القواعد الواردة في المواد من 305 من قانون 80/539 .

ثم تكرس هذا النص في المادة (911- 7) من القانون (387 /2000) .

[1] - Perrot , l'astreinte , ses aspects nouveaux G.P. 91 , p, 881 .

وإن تعنتها وإصرارها على عدم تنفيذ الحكم رغم تهديدها بالغرامة الإكراهية هو سبب تصفية حكم الغرامة . وقد حدد المشترع ثلاث صور للإمتناع تكفي أي منها لقبول طلب التصفية وهي :

1- عدم التنفيذ الكلي .
2- عدم التنفيذ الجزئي .
3- التأخر في التنفيذ .

فيما يلي : جدول يبين عدد دعاوى المسجلة بعنوان (الغرامة الإكراهية) في لبنان من تاريخ إقرارها بالقانون رقم 259 تاريخ 10/6/ 1993 ، لغاية شهر حزيران من العام 2014 .

تم إعداد هذا الجدول بمساعدة جهاز المكننة في قلم مجلس شورى الدولة ، حيث تبين لنا عدد الدعاوى التي قدمت .

السنة القضائية	عدد الدعاوى
1995/1994	1
1996/1995	2
1997/1996	8
1998/1997	16
9919/1998	17
2000/1999	6
2001/2000	7
2002/2001	12
2003/2002	12
2004/2003	8
2005/2004	4

2006/2005	17
2007/2006	4
2008/2007	9
2009/2008	3
2010/2009	2
2011/2010	7
2012/2011	5
2013/2012	7
2014/2013	9

الفصل الثالث: المسؤولية ، والنتائج المترتبة عن عدم تنفيذ الأحكام :

لما كان تنفيذ الأحكام والقرارات القضائية الحائزة حجية الشيء المقضي فيه ، يمثل قاعدة قانونية، وأصلاً من أصول القانون التي يجب الإلتزام بها، فإن مخالفتها توجب توقيع الجزاء على من قام بالمخالفة. وإن هذا الجزاء يقع على الإدارة من جهة، وعلى الموظفين الذين يتولون تسيير أعمالها من جهة أخرى. وإن هذه الجزاءات تتنوع بين الجزاء المالي الذي يفرض غرامة مالية، على الإدارة . والجزاء المسلكي والجزائي والمالي بحق الموظفين . ويؤدي إلى نتائج سلبية ترتد على الدولة والأفراد على حد سواء .

وبناء عليه سوف نقسم هذا الفصل إلى مبحثين: سوف نتناول مسؤولية الإدارة ، والموظفين (المبحث الأول) . والنتائج المترتبة عن عدم التنفيذ (المبحث الثاني)

المبحث الأول: مسؤولية الإدارة ، والموظفين عن عدم التنفيذ :

إن الإدارة ملزمة بصورة نهائية وفي جميع الأحوال بأن تنفذ الأحكام القضائية بحسن نية وعلى وجهها الصحيح، ولا يمكنها الإمتناع عن تنفيذها دون أن تتحمل مسؤولية ذلك عملا بأحكام المادة (93) من نظام مجلس شورى الدولة[1].

[1]- مجلة القضاء الإداري لبنان-1997، ص 596 .

وإن إمتناع الإدارة عن تطبيق الأحكام المبرمة، وتجاهلها قوة القضية المحكمة ، أو تقاعسها في التنفيذ، أو تحويرها لهذه الأحكام يعتبر عملا غير شرعي تترتب عنه مسؤوليتها المباشرة[1] ، ويشكل خطأ تسأل عنه .

وإن الإدارة التي قامت بتنفيذ قرار مجلس شورى الدولة تبقى مسؤولة عن الأضرار التي لحقت بالمستدعي جراء التأخير في التنفيذ[2].

وإن هذه المسؤولية تتوزع بين الإدارة جهة (الفقرة الأولى) ، وبين الموظفين القيمين عليها من جهة ثانية (الفقرة الثانية) .

الفقرة الأولى : مسؤولية الإدارة عن عدم التنفيذ وشروط تحققها :

إن الإدارة مسؤولة عن عدم تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضدها (نبذة أولى)،

شرط تحقق عدد من الشروط لقيام تلك المسؤولية (نبذة ثانية) .

النبذة الأولى : مسؤولية اللإدارة :

إن الإمتناع والتقاعس عن تنفيذ القرارات القضائية المبرمة من دون مبرر، يشكل خطأ تسأل عنه الإدارة[3] . فقد جاء في قرار مجلس الدولة الفرنسي ما حرفيته :
« Le Ministre des affaire étrangères a méconnu l'autorité de la chose jugée résultant de la décision du conseil d'état .. qu'il a commis une faute engageant la responsabilité de l'état » [4].

وكان للإجتهاد الفرنسي موقف مبكر في ترتيب المسؤولية على الإدارة ، فمنذ العام (1913) عندما عينت السيدة (Venturini) في وظيفة حاجب ، في أحدى المدارس ، ورفض رئيس البلدية العمل على تعيينها، فاعتبر مجلس الدولة أن الرفض

1- مجلة القضاء الإداري لبنان-1997-ص 343
2- مجلة القضاء الإداري لبنان-1996-ص 485
3- م.ش.ل. ، قرار رقم 288 تاريخ 1997/2/20 ، عيتاني / الدولة ، م.ق.إ. ، 1998 ، عدد 12 ، ص 303 .
4 - CE. 23 déc. 1954 , Sieur person , Rec. P. 694.

الصادر عن رئيس البلدية، يشكل خطأ من شأنه أن يرتب مسؤولية البلدية[1] . ثم توالت الإجتهادت التي تدين الإدارة[2] الممتنعة أو المتقاعسة عن التنفيذ .

وأكد مجلس شورى الدولة اللبناني في قراره الصادر بدعوى (شاهين/ الدولة اللبنانية ، وزارة الداخلية) : " على إن المستفيد من قوة القضية المحكمة له مصلحة بأن يأخذ المبادرة ويطلب من الإدارة اتخاذ الإجراءات اللازمة للتنفيذ ، وأن هذا العمل من شأنه أن يوقف مرور الزمن الرباعي من جهة وأن يؤدي من جهة ثانية إلى إظهار الطابع المخطئ لإمتناع الإدارة عن التنفيذ والمسؤولية التي تقع على عاتقها "[3] .

النبذة الثانية : شروط تحقق مسؤولية الإدارة :

يتبين مما تقد بأنه لا بد من توافر عدة شروط لتحقق هذه المسؤولية :

الشرط الأول : تحقق الضرر الجسيم .

الشرط الثاني : أن لا يكون عدم التنفيذ راجع إلى االجهة المستدعية .

الشرط الثالث : إثبات خطأ الإدارة .

الشرط الأول : تحقق الضرر الجسيم :

لقيام مسؤولية الإدارة يجب توافر عناصر ضرر جسيمة وأكيدة، لحقت بالجهة المستدعية نتيجة التقاعس ، أو عدم تنفيذ هذه القرارات ، كشرط أساس لتحقيقها ، وأن تكون هذه العناصر ثابتة وموصوفة بدقة في تقرير لجنة الخبراء الاختصاصيين، ولم يسجل أي اعتراض بهذا الشأن ، سواء أكان من الوجهة القانونية أ من الناحية المادية، أم الواقعية، أو الفنية، أو التقنية، أو المالية .

الشرط الثاني : أن لا يكون عدم التنفيذ راجع إلى االجهة المستدعية :

يجب أن لا يقوم أي دليل على أن الأضرار الناتجة عن عدم تنفيذ الحكم القضائي والتي لحقت بالمستدعي ، كانت نتيجة خطأ أرتكبه الجهة المستدعية ، أو نجم

---

[1] - Ce 25 juillet 1913 Dame Venturini Rec. P. 872 .

[2] - Ce 17 mai 1985 Mme Menneret rec. 149 .

[3]- م.ش.ل. رقم 93 تاريخ 1999/11/30 شاهين/ الدولة اللبنانية ، وزارة الداخلية ، م.ق.إ. 2003 ، عدد 14 ، ص 181.

عن قوة قاهرة، أو عن فعل الغير، لأن ذلك من شأنه إعفاء الإدارة من المسؤولية المترتبة عليها نتيجة لعدم التنفيذ ، أو تخفيفها عنها[1] .

الشرط الثالث : إثبات خطأ الإدارة :

يقع على عاتق من يطالب بالتعويض عن عدم تنفيذ الأحكام القضائية، إثبات خطأ الإدارة في إمتناعها عن تنفيذ هذه الأحكام، أو تأخرها مدة تفوق المدة المعقولة ، أو على الأقل إثبات قيام الرابطة السببية بين عدم تنفيذ الأحكام والضرر الحاصل[2] .

من حيث المبدأ ، إن مسؤولية عدم تنفيذ القرارات القضائية تقوم على أساس الخطأ الجسيم. ففي قرار لمجلس شورى الدولة اعتبر أن " مما لا جدال فيه أن المستدعى ضدها بتأخرها وتقاعسها عن تنفيذ الحكم القضائي الصادر لمصلحة الجهة المستدعية ، وإقفال الكسارة بالرغم من وجود رخصة قانونية منحت لمدة (20) سنة، وبالرغم من وجود حقوق مكتسبة ، تكون قد ارتكبت خطأ جسيماً ...

وبما أن خطأ الإدارة كان على درجة كبيرة من الجسامة ، أدى إلى إلحاق أضراراً جسيمة وأكيدة بالجهة المستدعية ، وان من حق هذه الأخيرة ، أن تعوض تعويضاً كاملاً عن الضرر الذي أصابها ، وهذا ما تنادي به مبادئ العدل والإنصاف ، ... بسبب الخطأ غير المبرر المرتكب من المستدعى ضدها (الإدارة)[3].

واستثناءً لهذا المبدأ يمكن أن تبنى المسؤولية على نظرية المخاطر أي بدون خطأ (Sans faute) في الحالات التي يكرسها القانون .

فالمسؤولية في هذه الحالة لا تقوم على أساس وجود خطأ من قبل الإدارة، بل على الضرر الإستثنائي الذي نتج من عدم تنفيذ الإدارة الأحكام القضائية، لاعتبارات تتعلق بالأمن والصالح العام" [4]. وهذه الإعتبارات يجب أن تفوق في أهميتها خطورة، الإمتناع عن تنفيذ حكم واجب النفاذ وهذا ما يقدره مجلس الدولة، ولا يتركه لتقدير الإدارة المطلق ، وإلا أهدرنا كل ضمانة جدية لتنفيذ الأحكام ، فإذا كان إمتناع الإدارة

---

[1]- م.ش.د. قرار رقم 15 ، تاريخ 2005/10/6 ، الشركة اللبنانية المتحدة للمقالع والكسارات ش.م.ل. / الدولة ، وزارة الداخلية ، م.ق.إ. عدد 2005 .

[2]- م.ش.ل. قرار رقم 71 تاريخ 1986/3/24 سعود علي سلام ورفاقه / الدولة ، العدد الثالث 1987 -1988 ، ص 89 .

[3]- م.ش.د. قرار رقم 15 ، تاريخ 2005/10/6 ، الشركة اللبنانية المتحدة للمقالع والكسارات ش.م.ل. / الدولة ، وزارة الداخلية ، م.ق.إ. عدد 2005 .

[4]- محيي الدين ، القيسي ، القانون الإداري العام ، الطبعة الأولى ، 2007 ، منشورات الحلبي الحقوقية ، ص 225 .

عن تنفيذ الحكم قضائياً كان، أو إدارياً، لا يستند إلى مبرر من المصلحة العامة ، كانت الإدارة مسؤولة ، لا على أساس المخاطر ، ولكن على أساس الخطأ الجسيم "[1].

الفقرة الثانية : مسؤولية الموظف الممتنع عن تنفيذ القرارات القضائية :

إن المسؤولية عن عدم تنفيذ القرارات القضائية الإدارية ، يجب أن لا تنحصر في الشخص العام دون النظر في مسؤولية الموظف العام ، الذي تمنع عن التنفيذ أو ساهم بذلك ، وبالتالي سوف نتعرض للمسؤولية المدنية للموظف (النبذة الأولى) ، والمسؤولية الجزائية (النبذةة الثانية) ، وأخيراً المسؤولية التأديبية (النبذة الثالثة).

النبذة الأولى : المسؤولية المدنية للموظف :

إن الإمتناع عن تنفيذ الحكم القضائي بأي صورة كانت، يعطي المحكوم له حق المطالبة بالتعويض ، ولكن يثور التساؤل حول الشخص المسؤول عن جبر هذا الضرر : هل هي الإدارة التي امتنعت عن التنفيذ ، أو الموظف المسؤول عن عدم التنفيذ ؟ وإذا ما ثبتت مسؤولية الموظف فهل بالإمكان مساءلته مدنياً ومطالبته بالتعويض ؟

نادى العميد Duguit بالمسؤولية الشخصية للموظفين، باعتبارها الوسيلة الأخيرة لضمان تنفيذ الشيء المقضي به .. فالموظف الذي يتجاهل حكم القاضي، يتجاهل قانون المرفق العام نفسه، ويرتكب بذلك خطأ شخصياً .

وقال العلامة Jez :" إن الموظفين الذين يقع على عاتقهم تنفيذ الشيء المقضي به، ويرفضون، دون سبب مشروع القيام به يرتكبون خطأ شخصياً يرتب مسؤوليتهم [2] . ويعود الإختصاص بالنظر في دعوى التعويض إلى القضاء العدلي، استناداً إلى القواعد العامة في المسؤولية المدنية التي تعتبر القضاء العدلي صاحب الإختصاص الأصلي للنظر بطلبات التعويض عن الأخطاء الشخصية التي ينجم عنها ضرر الغير .

ولكن بسبب عدم ملاءة الموظف، استقر الإجتهاد على تحمل الإدارة المسؤولية باعتبارها والموظف متضامنين، وكلاً منهما مسؤول أمام المحكوم له بالتعويض ، وبما

---

[1]- سليمان محمد الطماوي ، القضاء الإداري قضاء التعويض وطرق الطعن في الأحكام ، الكتاب الثاني ، دار الفكر العربي ، 1977 ، ص 242 .

[2]- د. حسني عبد الواحد ، تنفيذ الأحكام الإدارية ، ص 568 .

أن الإدارة هي المدين الأكثر ملاءة ، فإنها تدفع التعويض المستحق للمتضرر، ثم تعود على الموظف في حدود ما نسب إليه من خطأ[1] .

النبذة الثانية : المسؤولية الجزائية للموظف :

هل يمكن إدانة الموظف الممتنع عن تنفيذ حكم قضائي جنائياً ؟ وهل يعتبر الإمتناع جريمة يعاقب عليها القانون ؟

في فرنسا لا يوجد نص صريح يعالج هذه المسألة ، وإن كانت توجد نصوص جنائية تجيب بطريقة غير مباشرة على هذا الأمر، منها المادة (130 عقوبات) فرنسي التي تعاقب بالحبس من شهر إلى سنتين السلطة الإدارية التي تتجاوز حدودها، وتصدر أوامر، أو موانع من أي نوع، للمحاكم ، والمادة (131) تعاقب بالغرامة كل موظف إداري يتعدى على اختصاصات السلطة القضائية .

وبسبب عدم صراحة هذه النصوص، وغموضها، امتنع القاضي الجنائي الفرنسي عن تطبيقها ، استناداً إلى مبدأ أن الشك يفسر لمصالحة المتهم .

أما في لبنان فقد اعتبر عدم تنفيذ الحكم القضائي من قبل الموظف خرقاً لقرار قضائي أصدر باسم الشعب اللبناني ، وإن هذا التصرف هو بمثابة جرم جزائي يعاقب عليه القانون ، فقد نصت المادة (371 من قانون العقوبات) :" كل موظف يستعمل سلطته أو نفوذه مباشرة، أو غير مباشرة، ليعوق، أو يؤخر تطبيق القوانين أو الأنظمة، وجباية الرسوم أو الضرائب، أو تنفيذ قرار قضائي ، أو مذكرة قضائية ، او أي أمر صادر عن السلطة ذات الصلاحية ، يعاقب بالحبس من ثلاثة أشهر إلى سنتين ".

كما حددت المادة (350) من الباب نفسه أنه " يعد موظفاً بالمعنى المقصود في هذا الباب، كل موظف في الإدارات، والمؤسسات العامة، والبلديات، والجيش، والقضاء ، وكل عامل أو مستخدم في الدولة، وكل شخص عين او انتخب لأداء خدمة عامة ببدل أو بدون بدل[2] .

ومن الواضح أنه من الصعب إثبات مسؤولية الموظف ، لأن ذلك يتطلب إثبات نيته الموجهة إلى إلحاق الأذى بالمتضرر من خلال عدم التنفيذ ، أو إعاقة تنفيذ

1- يوسف سعد الله الخوري ، القانون الإداري العام ، طبعة 1994 ، ص 448 .
2- قانون العقوبات ، منشورات زين الحقوقية ، بيروت لبنان ، 2007 ، الطبعة الأولى ، ص 130- 137 .

القرارات القضائية . وهذا ما يفسر العدد المحدود من الملاحقات الجزائية ضد الموظفين في موضوع عدم تنفيذ الأحكام القضائية الإدارية، وإن المسؤولية عن عدم التنفيذ غالباً ما يتحملها الوزير المختص .

وقد بقي هذا النص دون تطبيق، بل حبراً على ورق ، ولو أن القضاء طبق هذا النص لما احتاج المشترع إلى اعتماد أصول فرض الغرامة الإكراهية على الإدارة الممتنعة عن تنفيذ القرارات القضائية .

ففي قرار آخر للديوان اعتبر فيه " أن رئيس البلدية يقوم بمهمة عامة من خلال إدارته المال العام المتمثل بإدارة المرفق العام ، وبالتالي تنطبق عليه المادة / 59/ من قانون تنظيم ديوان المحاسبة التي نصت في فقرتها الأخيرة على أنه : يعتبر بحكم الموظف كل شخص من غير الموظفين يعهد إليه تولي إدارة أو استعمال المال العام، سواء أكان ذلك بالتعيين أم بالانتخاب أم بالتعاقد ، ما يقتضي رد دفاعه لجهة عدم جواز ملاحقته أمام الديوان وتغريمه بما يعادل مخصصاته عن ثلاثة أشهر سنداً للمادة (93) من نظام مجلس شورى الدولة، لإعاقته تنفيذ قرار قضائي مبرم صادر عن المجلس المذكور[1] .

النبذة الثالثة : المسؤولية التأديبية للموظف :

إن المشرع رتب المسؤولية على الموظف الذي امتنع عن التنفيذ ، وهذه المسؤولية هي ذات وجه مالي ، هذا ما نصت عليه الفقرة الأخيرة من المادة (93) من نظام مجلس شورى الدولة ،على أن :" كل موظف يستعمل سلطته ، أو نفوذه مباشرة ، أو غير مباشرة ، ليعيق ، أو يؤخر ، تنفيذ القرار القضائي ..... يغرم أمام ديوان المحاسبة بما لا يقل عن راتب ثلاثة أشهر، ولا يزيد على راتب سنة ".

إن هذه العقوبة هي فاعلة إلى حد ما ، إلا أننا نلاحظ أن المشرع وأثناء صياغة هذه المادة ، كان متردداً بعض الشيء ، خوفاً منه من المس بمبدأ فصل السلطات ، متوقفاً عند هذا الحد من العقوبة المالية ، دون البحث عن مدى إمكانية فرض عقوبة أكثر قسوة ، وأكثر فاعلية كالحبس مثلاً [2].

---

[1]- ديوان المحاسبة ، قرار رقم 79/ ر.ق. نهائي تاريخ 2002/6/1 ، بلدية بعبدا ، ص 140 من التقرير السنوي 2005 .
[2]- سبيل جلول ، مجلة الحياة النيابية ، المرجع السابق ، من ص 66 إلى ص 75 .

لم تتحدث المادة (93) عن أية أصول خاصة للملاحقة بموجبها ، ما يعني إفساحاً في المجال لتطبيق الأصول المتبعة لدى ديوان المحاسبة .

وهنا يطرح السؤال حول مدى حق الديوان أو المدعي العام لديه بإثارة هذا النوع من المخالفات حكماً ، ودون طلب صاحب المصلحة ؟

تجدر الإشارة أن جميع الملاحقات التي تولتها النيابة العامة، تطبيقاً لهذه المادة، جرت بناءً على طلب من المتضرر . ولكننا نرى أنه ليس ما يمنع النيابة العامة من إثارة القضايا الداخلة في تطبيق المادة (93) شورى، عفواً لدى علمها بها ، سيما أن اختصاصها في هذا المجال هو اختصاص عام وشامل لجميع الإدارات والهيئات العامة، ويطبق تلقائياً على جميع الموظفين العاملين فيها بالمعنى الواسع لكلمة موظف ، أي كل من يسهم بصورة دائمة في تحقيق مرفق عام إداري، تديره السلطة العامة بوسائل القانون العام سواء أكانوا يقومون بمهامهم بالتعيين أم الانتخاب أم التعاقد بما في ذلك أعضاء الهيئات التقريرية في المؤسسات العامة والبلديات عملاً بالمادة (59) من قانون تنظيم ديوان المحاسبة .

ومن خلال تصفح قرارات ديوان المحاسبة، يمكن ملاحظة أن القرارات التي تقضي بالتغريم سنداً للمادة /92/ من نظام مجلس شورى الدولة نادرة جداً .

" فمن أجل معاقبة الموظف يجب إثبات سوء نيته، وهدفه بإلحاق الأذى بالشخص المتضرر . لذلك يمكن إعفاؤه من العقوبة إذا ارتكب المخالفة تنفيذاً لأمر خطي تلقاه من رئيسه المباشر، شرط أن يكون قد لفت نظر الرئيس خطياً إلى المخالفة التي قد تنتج من تنفيذ أمره ، أما إذا كان الموظف تابعاً مباشرة للوزير، فلا يعفى من العقوبة إلا إذا أبلغ الديوان مباشرة والمدعي العام لدى الديوان، خلال أسبوع على الأكثر، المطالعة الخطية التي قدمها للوزير قبل تنفيذ الأمر، والتي لفت نظره فيها إلى المخالفة التي قد تنتج من هذا الأمر "[1].

كما نصت الفقرة الرابعة من المادة (62) من قانون تنظيم الديوان على أنه: يمكن إذا حكم الديوان بالغرامة أن يقرر وقف تنفيذها إذا تأكد من حسن نية المحكوم

---

[1]- ديوان المحاسبة القضاء المالي ، التقرير السنوي عن عام 2004 ، الفصل الثالث ، الرقابة القضائية على الموظفين ، المبحث الأول ، من ص 120 .

عليه ، وعلى أن لا يستفيد هذا الأخير من وقف التنفيذ أكثر من مرة واحدة خلال السنة المالية الواحدة التي ارتكبت المخالفة خلالها[1] .

" إنه وفي إطار تطبيق أحكام المادة (93) من نظام مجلس شورى الدولة، وفقاً لما سبق، قامت النيابة العامة بمقتضى مطالعتها رقم (1014) بالإدعاء على رئيس بلدية (بصاليم) أمام ديوان المحاسبة لإمتناعه عن تنفيذ حكم صادر عن مجلس شورى الدولة يقضي بالترخيص القانوني لأحد الأبنية وبإلزام البلدية إعطاء رخصة إسكان ، تمهيداً لإجراء معاملات الإفراز .

أما في فرنسا ، فقد نص قانون القضاء الإداري مادة (L911-10) أنه في حال مخالفة أحكام المادة (1 الفقرة 1–2 من قانون 16 تموز 1980) بشأن النطق بغرامة في المادة الإدارية ، وتنفيذ الأحكام من قبل الأشخاص المعنويين من القانون العام ، يعاقب الأشخاص المنصوص عنهم في المادة (321–1) من قانون القضاء المالي، بغرامة منصوص عليها في المادة (313–1) أي إن الحد الأدنى لا يقل عن (150) يورو والحد الأقصى قد يصل إلى معدل الراتب السنوي الإجمالي . كما نصت المادة (L313-7) [2] من قانون القضاء المالي على أن كل شخص مشار إليه في المادة L 312-1 (الموظف العام المدني والعسكري والمؤسسات العامة ..) قد أسفرت تصرفاتهم عن إدانة الشخص العام بغرامة بسبب عدم التنفيذ الكلي، أو الجزئي، أو إعاقة تنفيذ القرار القضائي، يتعرض لدفع غرامة قد تصل إلى مقدار الراتب السنوي الإجمالي تفرض من محكمة (CDBFK) ، علماً أن هذه المحكمة ليس لها صلاحية في ما يتعلق بأعضاء الحكومة والسلطات المحلية المنتخبة . إلا أن قانون (29 janvier 1993 مادة 78) عدل هذه الحالة القانونية. وإن لم يتغير شيء فيما يخص أعضاء الحكومة، إلا أن السلطات المحلية المنتخبة يمكن ملاحقتها أمام المحكمة في حال تسبب سلوكهم فيما يختص بتنفيذ القضية المحكمة بفرض غرامة .

---

[1]- ديوان المحاسبة ، القضاء المالي ، المرجع السابق ، ص 123 .

[2] - toute personne mentionnée à l'article L.312-1 dont les agissements auront entrainé la condamnation d'une personne morale de droit public ou d'un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public à une astreinte en raison de l'inexécution totale ou partielle ou de l'exécution tardive d'une décision de justice sera passible d'une amende dont le minimum ne pourra être inferieur à 300 euros et dont le maximum pourra atteindre le montant du traitement ou salaire brut annuel qui lui était alloué à la date où la décision de justice aurait dû recevoir exécution). 313- 7.

المبحث الثاني : النتائج المترتبة على عدم تنفيذ الأحكام القضائية :

ي ترتب على عدم تنفيذ للأحكام القضائية مجموعة من النتائج السلبية منها ما يرتّد على الدولة ، لجهة التعويض المالي الذي يترتب على عدم التنفيذ ، ودورها وسلطتها (الفقرة الأولى) ، ومنها ما يرتد على الأفراد ، لجهة اهدار حقوقهم ، وتزعزع ثقتهم بالدولة وسلطاتها (الفقرة الثانية) .

الفقرة الأولى : النتائج السلبية التي ترتّد على الدولة :

إن النتائج التي يمكن أن ترتد على الدولة نتيجة لعدم تنفيذ الإدارة الأحكام القضائة ، يمكن أن تكون مالية ناتجة عن التعويض الذي يمكن أن يفرض عليها نتيجة لإمتناعها عن التنفيذ (نبذة أولى) ، ويمكن أن تؤدي أيضاً إلى ضرب مبدأ حجية الأمر المقضي به (نبذة ثانية).

النبذة الأولى : التعويض عن الإمتناع عن تنفيذ الأحكام القضائية :

إن إمتناع الإدارة عن تطبيق الأحكام المبرمة وتجاهلها لقوة القضية، أو تقاعسها في التنفيذ أو تحويرها لأحكامها، يعتبر عملاً غير مشرعي تترتب عليه مسؤوليتها المباشرة ، ويشكل بدوره تجاوزاً لحد السلطة[1] .

و من حق المتقاضي، إذا ما نتج له ضرر جراء عدم تنفيذ القرارات القضائية الصادرة لمصلحته في وجه الإدارة ، وأن يطالبها بالتعويض [2]، وإلزامها بدفع فائدة عن هذا المبلغ. ولتحديد التعويض يستلزم الإستعانة بأهل الخبرة والإختصاص للقيام بتحقيق ومعاينة فنية ، ويمكن أن يكون ذلك بإشراف هيئة القضايا في حال طلب منها ذلك، والتعليق على مضمون تقرير لجنة الخبراء. كما يمكن أن تطلب الجهة المستدعية إلزام الدولة بأن تدفع لها سلفة عن قيمة المبلغ المطالب به بالتعويض عملاً بأحكام (الفقرة الثالثة من المادة 66) من نظام مجلس شورى الدولة[3].

---

[1]- م.ش.د. قرار رقم 15 ، تاريخ 2005/10/6 ، الشركة اللبنانية المتحدة للمقالع والكسارات ش.م.ل./ الدولة – وزارة الداخلية ، .www.legallaw.ul.edu.lb.

[2]- م.ش.ت. ، قرار رقم 653 تاريخ 96/5/16 فبلان أبي صعب / الدولة م.ق.ا، 1970 ، العدد 10 ، ص 639 .

[3]- م.ش.ت. ، قرار رقم 41 تاريخ 2003/10/5 بيار وموسى فتوش / الدولة ، م.ق. إ ، 2008 ، العدد 20 ، ص 68 .

إن المثال الأبرز في نطاق مسؤولية الدولة عن عدم تنفيذها للأحكام القضائية ، نجده في الإجتهاد الفرنسي في قضية " Soubirou - pouey" الذي ترك وظيفته لينخرط بالجيش أثناء الحرب العالمية الثانية ، وعند انتهاء الحرب، رفضت الإدارة إعادته إلى وظيفته. استصدر الموظف قراراً من مجلس شورى الدولة ، قضى بإبطال قرار الرفض، لكن الإدارة تجاهلت القرار المذكور، فتقدم بمراجعة جديدة أمام مجلس الدولة الفرنسي الذي حكم له بتعويض باهظ لقاء الضرر الحاصل نتيجة عدم التنفيذ ، كما احتفظ له بحق المطالبة بتعويض إضافي جديد في حال استمرار الإدارة بعدم التنفيذ . وبالفعل قضي للموظف بتعويض إضافي جديد تقدم به. وفي سنة (1957) تم تنفيذ كل الأحكام الصادرة عن مجلس شورى الدولة في هذه القضية[1].

إذاً إن المستفيد من قرار قضائي له الحق في التعويض في كل الأحوال ، سواءً على أساس الخطأ الجسيم في حال لم يكن هناك سبب يبرر عدم التنفيذ ، أو على أساس المسؤولية دون خطأ .. وإن رفض المساعدة من قبل القوة العامة ، لاعتبارات تتعلق بالنظام العام، يكون شرعياً، لكنه يعطي الحق بالتعويض إذا سبب ضرراً غير طبيعي وخاصاً "[2].

وإن من شروط مطالبة الدولة بالتعويض بسبب تقاعسها عن تنفيذ الأحكام القضائية، أن تتوافر صفة الإدعاء في طالب التعويض أي: المصلحة الشخصية المباشرة . وقد جاء في قرار مجلس شورى الدولة ما يأتي :

" بما أن المستدعية تطالب بالتعويض بسبب تقاعس الدولة عن مؤازرة السلطة القضائية لتنفيذ حكم بالإخلاء ...

وبما أن الدولة مسؤولة عندما تتقاعس أو تعجز عن تنفيذ الأحكام القضائية لمصلحة الأفراد ، والمودعة دوائر التنفيذ حسب الأصول .

وأنه إذا كان من حقها أن تمتنع في بعض الظروف الإستثنائية عن تنفيذ هذه الأحكام محافظة على الأفراد والسلامة العامة : فإنه يبقى من حق أصحاب العلاقة المطالبة بالتعويض إذا تجاوز التأخير في التنفيذ مدة معقولة ، وإذا ما تضرروا من جراء ذلك .

---

[1]- يوسف سعد الله الخوري ، القضاء الإداري مسؤولية السلطة العامة ، المرجع السابق ، ص 306 .

[2]- La responsabilité de l'administration , Gilles Darcy , Dalloz , 1997 , p. 115 -116 .

وبما أنه لكي تعتبر الدولة متقاعسة عن مؤازرة دائرة الإجراء لتنفيذ الأحكام ، يجب أن تثبت أن المستدعية طلبت هذا التنفيذ واتبعت الأصول المفروضة ، وإن الدولة وقفت حيال هذا الطلب موقفاً سلبياً ، او موقفاً صريحاً معاكساً.

وبما أنه ليس بإمكان الجهة المستدعية قانوناً أن تطالب مباشرة بتنفيذ حكم صدر لمصلحة غيرها ، فإنه ليس لها الصفة بأن تطالب ب أي تعويض عن عدم تنفيذ ذلك الحكم[1].

والذي يستخلص ضمناً من بعض قرارات الإجتهاد اللبناني في القضايا التي تكون رفضت الإدارة فيها استخدام القوّة العامة لأسباب مبررة تتعلق بحالة الأمن هو أن التعويض الذي تلزم به الإدارة ، هو بمثابة تعويض متماد إذ يشمل المدة الممتدة من تاريخ ربط النزاع حتى تاريخ صدور القرار، وبمعدل نسبة مئوية معينة تتصل بقيمة العقارات المطلوب إخلاؤها ، وذلك بالنظر لمساحتها ولموقعها وأثمانها، وهذا يعني أنه أن طالما الضّرر مستمر، يمكن أن يستحق التعويض بالمعدل نفسه[2].

النبذة الثانية : ضرب مبدأ حجية الأمر المقضي به :

ليس هناك طرق تنفيذ إكراهية ضد أشخاص القانون العام . هذا صحيح . ولكن الصحيح أيضاً هو أن القرارات القضائية ليست بالمقابل ذات طابع فكري تعليمي فقط ودون تأثير ، فهي تتمتع بقوة القضية المقضي بها، وينبغي التقيد بمضمونها وتنفيذها ، وإلا فإن الإدارة تكون قد خرقت صادراً هاماً من مصادر الشرعية الإدارية ، وعرضّت أعمالها المشوبة بمثل هذا العيب للإبطال ، وكانت مسؤولة بالتالي عن أي ضرر قد تتسبب به .

فهل تعتبر جميع الأحكام الصادرة عن القضاء الإداري متمتعة بالحجية المطلقة للقضية المقضي بها ؟

فالأحكام الإدارية التي تقضي بابطال الأعمال الإدارية، لعلة تجاوز حد السلطة وحدها تتمتع بهذه الحجية . والطابع المطلق لهذه الأخيرة متفق عليه ، علماً واجتهاداً

1- م.ش.ت. ، قرار رقم 219 ، تاريخ 1998/1/14 ملفينا جورجي خوري / الدولة اللبنانية ، م.ق.إ. 1999 ، العدد 13 ، م1 ، ص 253 .

2- م.ش.ت. ، قرار رقم 2 تاريخ 1953/1/7 ، فرح وجريديني / الدولة ، المجموعة الإدارية ، ص 4 .

وليس موضع منازعة من أحد، باعتبار أنّ العمل الإداري المقضي بإبطاله ، يضمحل ويفقد وجوده كلياً كأنه لم يكن[1] .

من هذا المنطلق ، إن القول: أن لقرار الإبطال الحجية المطلقة للقضية المقضي بها، يعنبي أن ما قضى به على أنه حقيقة (bein – fondé) ، بل يجب الأخذ به بصورة نهائية ، وهو بالتالي غير قابل لإعادة النظر من قبل أي سلطة قضائية كانت أم إدارية ، وإن لقرار الإبطال مفعولاً مطلقاً وشاملاً[2] .

وحيث يعتبر تعنت الإدارة وإمتناعها عن تنفيذ الأحكام الصادرة ضدها ، خرقاً خطيراً لهذا المبدأ الذي يضع حداً للنزاع عن طريق صيانة الحقوق وإزالة الظلم . لذلك فإن من مستلزمات القرار القضائي تمتعه بهذه الحجية عندما يصبح نهائياً ، أي: عندما يستوفي جميع طرق الطعن المنصوص عليها في القانون . وان المحاكم عندما تبث في الدعاوى وتصدر الأحكام فيها ، يكون أحد أهم أهدافها تثبيت السلم الإجتماعي عن طريق فض المنازعات، ووضع حد لها . فالإدارة حين تمتنع عن تنفيذ الأحكام ، فهذا معناه ان النزاع لا يزال مفتوحاً و اشكالات لا تزال مطروحة ، وهذا ليس في مصلحة الإدارة، وليس في مصلحة المجتمع والأفراد، كما يعتبر هروباً وتقاعساً من أجل إحقاق الحق وإزهاق الباطل ،

وعليه فإن هذا السلوك المشين ، من شأنه أن يجعل القرارات الصادرة عن المحاكم ، وبعد ان تصبح نهائية ، فارغة من مبدأ حجية الأمر المقضي به .

الفقرة الثانية : النتائج المترتبة على الأفراد :

أمام ضياع حقوق الأفراد نتيجة إمتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام الصادرة ضدها ، يطرح المواطن جملة من التساؤلات: عن الطرق المؤدية لاستيفاء حقه الذي قرره له القانون بناء على حكم قضائي وهي :

- ما الفائدة من خلق محاكم إدارية إذا كانت القرارات التي تصدرها لا تعرف طريقها إلى التنفيذ ، أو تعرف التهاون والمماطلة ، أو ي تم التنفيذ بطريقة مبتورة أو ناقصة ؟

1- شورى لبنان 15 اذار 1979 شركة رفا أخوان / الدولة .
2- شورى لبنان 14 /2 /1972 ورثة شارل قرم ، م.إ.1972 ، ص61.

- كيف الوصول إلى دولة الحق والقانون في مثل وضع شاذ تبقى فيه قرارات القضاء حبراً على ورق ؟
- وكيف يمكن طمأنة المواطن بكون القضاء ما وجد إلا في سبيل خدمة الحق والقانون ، دون تحيز أو محاباة ، وحتى لو كان أحد أطراف النزاع يتمتع بالسيادة والسلطان؟

وبناء عليه سوف نبحث عن النتائج المترتبة عن عدم تنفيذ الأحكام التي ترتد على الأفراد ، لجهة اهدار حقوقهم (فقرة أولى) ، وزعزعة ثقتهم بالقضاء (فقرة ثانية).

النبذة الاولى: إهدار حقوق الأفراد :

يعتبر مبدأ خضوع الإدارة إلى القانون مظهرا أساساً من مظاهر المدنية الحديثة ، حيث يشكل خضوع الإدارة لأحكام القضاء وتنفيذها ، أحد التطبيقات الأساسية لهذا المبدأ، والدولة لا تكون قانونية إلا حيث تخضع فيها جميع الهيئات الحاكمة لقواعد تقيدها وتسمو عليها، أي: إن مبدأ خضوع الدولة للقانون، « مبدأ المشروعية يهدف إلى جعل السلطات الحاكمة في الدولة تخضع لقواعد ملزمة لها، كما هي ملزمة بالنسبة إلى الافراد»[1].

كما إن عدم امتثال الإدارة إلى أحكام القضاء ، يعتبر تهوراً وعملاً غير مسؤول لا يمكن تفسيره إلا بكون المسؤولون عنه يعتبرون جاهلين أميين غير مدنيين ومتحضرين . لذا كان المنطق والعدل يحثان على انه أمام اتساع سلطات الإدارة ، فإنه لا بد لها من أن تمارس اختصاصاتها ضمن الحدود والضوابط القانونية ، لأن في هذا تطبيقاً لمبدأ المشروعية الذي يمثل القضاء دوراً طلائعياً في حمايته، والحرص على عدم الخروج عنه، إذا كان هذا هو المأمول، وما يجب أن يكون في الواقع ، فإن المراقبة القضائية لا تصل الغاية المتوخاة منها بمجرد إقامة الدعوى واصدار الحكم . ولكن هذه الغاية تتجسد في عملية تنفيذ الحكم بصيغة النفاذ المعجل ، بعد أن يصبح حائزاً قوة الشيء المقضي به ، أي : بعد أن يقطع جميع طرق الطعن

1- ثروت بدوي ، النظم السياسية ، ص 175 .

المتاحة في القانون ، لأنه في هذا تنتج الآثار القانونية للأحكام، ومن ثم تحقق نتائجها العملية التي من أهمها ضمان مبدأ الشرعية[1].

وأمام كل ذلك يتساءل خصوم الإدارة عن الطريق التي يجب عليهم اتباعها من أجل حمل الإدارة على تنفيذ الأحكام الصادرة ضدها خصوصاً مع وجود النصوص القانونية التي تمنع التنفيذ الجبري عليها، والحجز على أموالها ، هذا بالإضافة الى وجود قاعدة عدم إستيفاء الحق بالذات ، حيث أننا نجد أن قانون العقوبات اللبناني يكرّس هذا المبدأ بتجريمه الأفعال المؤدية الى استيفاء الحق بالذات، فقد نصت المادة (924) منه على أنه « من أقدم على استيفاء حقه بالذات وهو قادر على مراجعة السلطة ذات الصلاحية بنزع مال في حيازة الغير، أو استعمال العنف بالأشياء فأضر بها، عوقب بغرامة لا تجاوز المئتي ألف ليرة ». ثم نصت المادة (430) عقوبات ، على أنه « إذا اقترف الفعل المذكور في المادة السابقة بواسطة العنف على الأشخاص، أو باللجوء على إكراه معنوي، عوقب الفاعل بالحبس ستة أشهر على الأكثر، فضلاً عن الغرامة المحددة أعلاه. وتكون العقوبة الحبس من ثلاثة أشهر الى سنتين، اذا استعمل العنف أو الإكراه شخص مسلح ، أو جماعة من ثلاثة أشخاص أو أكثر ولو غير مسلحين»[2].

وحيث أنه لم يأت مبدأ عدم جواز استيفاء الحق بالذات مطلقاً، بل ثمة بعض الاستثناءات التي نص عليها القانون وأهمها ما يأتي :

- حالة الدفاع المشروع .
- الدفع بعدم التنفيذ وحق حبس الأموال .
- بند الالغاء الحكمي .
- المقاصة ....

وعلى الرغم من تلك الإستثناءات التي نص عليها القانون لهذه القاعدة ، فإننا لا نجد منها ما يمكن تطبيقه على الإدارة .

1- يوسف سعدالله الخوري ، مرجع سابق ، ص 355 .

2- قانون العقوبات اللبناني .

وبناء عليه وأمام القواعد التي ذكرناها، فإننا نقف عاجزين أمام تمنع الإدارة عن تنفيذ الأحكام الصادرة ضدها، ما يستتبع معه إهدار حقوق المواطنين العاجزين والمقيدين بالأحكام القانونية التي تحمي الإدارة عن قصد ، أوعن غير قصد .

النبذة الثانية : زعزعة ثقة الأفراد بالقضاء :

إن إهتزاز ثقة الأفراد بسلطة القضاء، تبرز من خلال عدم تنفيذ القرارات والأحكام التي يصدرها ، فلا يعقل القول بمبدأ الفصل بين السلطات واستقلالها عن بعضها البعض اذا لم تعرف القرارات التي يصدرها القضاء وطريقها نحو التنفيذ . بل نذهب بعيدا في القول إلى أن عدم تنفيذ الأحكام التي تصدر باسم الشعب يؤدي الى المساس بالمصلحة العامة[1]، الأمر الذي يرتب المسؤولية عن عدم تنفيذ تلك الأحكام ، وإن ترتيب هذه المسؤولية فيها جانب مهم من الصواب لحماية مبدأ المشروعية وتوافر الضمانات الأساسية ، وطمأنة المستثمرين والمواطنين في علاقاتهم ومعاملاتهم التي تحصل بالدولة ومعها ، خصوصاً وإن الشخص الذي يحرم من حقوقه ، أو يتعرض للظلم من قبل سلطة إدارية ، يجد في القضاء السبيل الوحيد لاسترجاع حقوقه ورد الاعتبار لشخصه .

فعندما تعمد الإدارة ظلماً وتجبراً إلى الإمتناع عن تنفيذ الأحكام القضائية ، فإن مصداقية المؤسسات تهتز ، وثقة المواطن والمستثمر تتزعزع ، وهذا فيه خطر كبير على النظام العام وعلى الدولة ومستقبلها ، كما يساعد على نشر البلبلة والأقاويل والإشاعات المغرضة ، إضافة الى الشك الذي يعتبر العدو اللدود للمعاملات القانونية في المجتمع . وبذلك يتحول القضاء الى سلطة فارغة من محتوها ، حين يصبح غير قادر على تنفيذ الأحكام التي تصدر عنه ضد أحد أطراف النزاع بغض النظر عن شخصيته سواء أكان من أشخاص القانون العام أم من أشخاص القانون الخاص .

وبناء عليه فإن عدم تنفيذ الأحكام القضائية من قبل الإدارة ، وفي ظل غياب الالية القانونية التي تجبر الإدارة على التنفيذ ، فإن تلك الأحكام تبقى خاضعة لمزاجية الإدارة التي بتصرفاتها تقوم عملياً، وعلى أرض الواقع ، بزعزعة ثقة الأفراد بسلطة القضاء من خلال إبقاء قرارته حبراً على ورق ، والتطاول على مبدأ الفصل بين

---

[1] - يوسف سعدالله الخوري ، المرجع السابق ، ص 347 .

السلطات ، في حين أن تنفيذ تلك الأحكام من شأنها تعزيز هيبة القرارات القضائية والزاميتها[1] .

ومن المسلم به إن القضاء هو الساهر على فرض احترام القانون على الجميع، ودون تمييز، وبالتالي فهو السلطة التي توافر المناخ السليم لنمو الإقتصاد، والحافز على تشجيع الإستثمار، إلاّ أنه أصبح من المألوف أن نَسْمَع بأن هذا المواطن، أو ذاك المتقاضي، لا يثق في القضاء، فعلاً هي ظاهرة غير صحية تعرفها حتى بعض الدول المتقدّمة في أوروبا وغيرها، لأن المواطن إذا لم يستطع حماية حقوقه وحريته ، بواسطة القضاء لأول وهلة، فهو يعبّر عن غضبه واحتجاجه قبل أن يلجأ إلى طرق الطعن، وإذا تكرّرت خيبة أمله مع القضاء، فالغضب والإحتجاج يتحوّلان إلى أزمة ثقة في القضاء مع مرّ الأيام، فهو يبدأ بالإبتعاد عن رفع الشكاوى، وتوجيه اللوم عبر الإعلام، للمحاكم، مع البحث عن وسائل أو بدائل تؤدّي إلى حلّ النزاعات دون اللجوء إلى القضاء ، كالوساطة والتحكيم[2].

وكذلك أكد القاضي جان فهد[3] : " إن وطننا لبنان بحاجة الينا لاستعادة ثقة فقدت منذ زمن ليس بقصير، في المؤسسات، فلنعمل معا على استعادتها ، والى إعادة الرونق الى عدالة لا يحلو لها أن تكون باهتة".

".... تحفظوا، ولا سيما عن الخوض في مسائل تمس بحيادكم وتنزلكم عن ترفعكم، وتهز صورتكم في أنكم قضاة لكل الناس، لا لطرف أو مع طرف " .

إذن فما هي أسباب هذه الأزمة؟ وكيف نتصوّر معالجتها؟

لعل أبرز الأسباب المؤدّية إلى حدوث نفور بين المتقاضين وقضاء بلدهم، تعود إلى ما يأتي:

- تعقيد قانون أصول المحاكمات .
- صعوبة تنفيذ الأحكام القضائية .
- الفساد والرشوة في بعض المحاكم .
- تخلي القاضي عن استقلاله، وخضوعه لمؤثّرات خارجية ....

---

[1]- يوسف سعدالله الخوري ، مرجع سابق ص 371 .

[2]- المؤتمر الخامس عشر لرؤوساء أجهزة التفتيش القضائي في الدول العربية بعنوان " إستراتجية عمل إسترشادية عربية موحدة لتعزيز ثقة المواطن بالقضاء بيروت 4,5 /2011/4 " .

[3]- كلمة القاضي جان فهد أمام مجلس القضاء الأعلى في حفل تخرج قضاة متدرجين بتاريخ 2013/8/27 .

ولمعالجة أزمة الثقة في القضاء ، لا بدّ من وضع خطة أو إستراتيجية واضحة المعالم هادفة، متكاملة وفاعلة، فالثقة أساس هام في عمل القضاء، ويجب أن يؤسّس لها في القوانين والدساتير، إلاّ أن هذا الأمر وحده لا يكفي، بل يجب أن تعزّز الثقة بالتزام سلوكيات من القضاء وأطراف العلاقة من مساعدي القضاء، والمؤسسات الإعلامية، والمعاهد والمدارس، والزيادة في وتيرة التفتيش المركزي والجهات الرقابية.

الخاتمة

خلصنا من دراستنا موضوع هذا البحث، إلى أن تنفيذ القرارات القضائية الصادرة عن مجلس شورى الدولة ضد الإدارة ، دونها العديد من الصعاب ، ما يضطر صاحب المصلحة من اللجؤ إلى العديد من الوسائل المقررة لضمان تنفيذ تلك الأحكام ،وإن هذه الوسائل تتدرّج فيما بينها من حيث قوة تأثيرها ، ومن حيث أهميتها في حمل الإدارة على التنفيذ .

لقد تعرفنا في البداية على أنواع القرارت الإدارية ، والصعاب التي تحول دون تنفيذ تلك الأحكام ، والتي ترجع إلى أسباب عديدة ، منها غياب النصوص القانونية ، التي تلزم الإدارة بالتنفيذ ، و مدى سلطة القاضي الإداري في تنفيذ الأحكام الإدارية ،والحلول محلها، عملاً بمبدأ الفصل بين السلطات، بالإضافة إلى طبيعة الجهاز الإداري ، وانحرافه .

وتطرقنا أيضاً إلى أشكال إمتناع الإدارة عن التنفيذ (صريح خطي أو شفهي ، والضمني) ، ومبرارتها التي تبني عليها أسباب رفضها تنفيذ تلك الأحكام ، وهي متنوعة (الأستحالة القانونية ، ضعف الموارد المالية ،الحفاظ على النظام العام وسير المرفق العمومي ....)

ثم تطرقنا بعد ذلك إلى الوسائل المقررة لضمان تنفيذ الأحكام الإدارية الصادرة ضد الإدارة ، حيث تبين بأن هذه الوسائل تتدرّج فيما بينها من حيث قوة تأثيرها ، ومن حيث أهميتها في حمل الإدارة على التنفيذ، ومن عرضنا لوسائل حثّ الإدارة على التنفيذ، اتّضح لنا أنها تنقسم من حيث المضمون الى وسائل إدارية ، ووسائل وقضائية .

فالوسائل الإدارية تتمثل في لجؤ المتضرر من عدم التنفيذ إلى:

السلطة الرئاسية التي تملك صلاحية ،إعطاء التوجيهات والتعليمات ، وسحب أو إبطال قرارات المرؤوس ، وتعديل تلك القرارات .

سلطة الوصاية لحمل الإدارة على التنفيذ عبر وسيلتين :

الوسيلة الأولى : تتمثل بـإمكانية تصرف سلطة الوصاية في الأموال الخاصة للهيئات المحلية.

والوسيلة الثانية : تتمثل بالقيد المباشر في ميزانية الهيئة المحلية، المبالغ اللازمة للوفاء بالتزاماتها، ولسلطة الوصاية في فرنسا، الحق بإلزام هذه الهيئات الخاضعة لوصايتها بأن تؤدي التزاماتها المالية ، وأن تقوم بعد إنذار هذه الهيئات مقدماً، بالقيد المباشر في ميزانية الهيئة المحلية المدينة للمبالغ التي يستلزمها سداد الديون المعينة المقدار والحالّة الأداء، خ صوصاً إذا تعلق الأمر بتنفيذ حكم قضائي. ولسلطة الوصاية أكثر من ذلك في فرنسا، فهي تعمد إلى إصدار الإذن بالصرف من تلقاء نفسها بالمبلغ المحكوم به.

وإن هذه الوسائل التي تملكها سلطة الوصاية في كل من مصر وفرنسا، والتي تفتقر إليها سلطة الوصاية في لبنان، تبدو كلها في جوهرها غير محققة ، ونتيجتها ليست أكيدة في مجال تنفيذ الأحكام، لأن كل شيء في النهاية يتوقف على حسن نية سلطة الوصاية. **وعلى الرغم من ذلك نقترح إعطاء مثل هذه الصلاحيات لسلطة الوصاية في لبنان على الهيئات المحلية.**

هذا بالإضافة إلى **نظام وسيط الجمهورية** ، Médiateur de la lRépublique إن هذه الوسيلة تخلو في حقيقة الأمر من عنصر الإيلام والضغط، ما يؤثر في فاعليتها في حمل الإدارة على تنفيذ الأحكام الإدارية. ومع عدم إنكارنا فائدة نظام وسيط الجمهورية، فإن سلطة توجيه الأمر للإدارة في مجال إرغامها على التنفيذ ، تظل مع ذلك بلا جزاء حقيقي، فالنشر مهما كان في تقرير خاص أو تقرير عام في الجريدة الرسمية، أو في غيرها،لا يشكّل سوى قيمة ضعيفة الأثر في ردع الإدارة عن عدم التنفيذ، خصروصاً في الدول التي لا تُعير للرأي العام الإهتمام الذي تعيره إيّاه دول أخرى.

أما الوسائل القضائية تتمثل باللجؤ إلى :

قسم التقرير والدراسات بمجلس الدولة الفرنسي، فمع عدم إنكارنا لأهمية هذا القسم ، فيما نتج منه في غالب الأحيان ، من حمل الإدارة على اتخاذ الإجراءات اللازمة لتنفيذ الحكم، إلا أن المشرع الفرنسي لم يزوّد هذا القسم أي سلاح حاسم ، يسمح له بفرض طاعته، حيث يعتمد على التقرير السنوي الذي يصدر عن مجلس الدولة ، وما قد يحدثه نشره من آثار فلعلة لدى الحكومة والرأي العام.

لهذا كان لا بد من البحث عن وسائل أخرى ، يستطيع بها القاضي الإداري أن يجبر الإدارة على التنفيذ، فوجدنا أن هذه الوسائل تتمثّل في اثنتين:

فالوسيلة الأولى: هي الفوائد التأخيرية : يستخدمها القاضي في مجال تنفيذ الأحكام الإدارية ذات المضمون المالي فقط، بما تحمله من إكراه غير مباشر للإدارة، التي تعرف أن التزامها بدفع مبلغ من المال سوف تزداد قيمته بمرور الوقت بسبب سريان الفوائد التأخيرية عليها من **تاريخ المطالبة** القضائية في مصر ولبنان، ومن **تاريخ استلامها** مذكرة ربط النزاع من جانب المحكوم له في فرنسا.

والوسيلة الثانية هي الغرامة الإكراهية : والتي قررها كل من المشرعين الفرنسي واللبناني، دون المشرع المصري، والتي يفرضها القاضي على أنواع الأحكام كافة الصادرة عنه. ولاحظنا أن لهذه الوسيلة قوة كبيرة في التخويف والتهديد من خلال سريانها تصاعدياً، فالحكم الصادر بفرضها ، ليس حكماً نهائياً واجب التنفيذ، بل يكون حكماً وقتياً، حيث تظل الغرامة مسلطة على الإدارة حتى تقوم بتنفيذ التزاماتها ، أو تصر على موقفها ، أو تصمم على عدم التنفيذ. ويزيد من أهمية هذه الوسيلة، نظام المسؤولية المالية لكل من الموظف الممتنع عن تنفيذ الحكم الصادر بها، إذا ما كان حكماً حائزاً قوة الشيء المقضي به ، ومحدداً مقدارها تحديداً واضحاً، والموظف الذي أدّت تصرفاته الى إدانة أي شخص من أشخاص القانون العام ، بغرامة إكراهية ، بسبب عدم التنفيذ الكلي أو الجزئي للحكم القضائي.

من هنا، تُعَدّ وسيلة الغرامة الإكراهية من أقوى الوسائل لضمان تنفيذ الأحكام الإدارية في فرنسا.

أما في لبنان فإن المادة (93) التي أعطت لمجلس شورى الدولة الحق بفرض إكراهية على الإدارة وعلى الموظف المخالف، إلا أنها بقيت قاصرة عن تفعيلها تجاه هذا الموظف، بل إن هذه المادة بحاجة الى إقرار مشروع اقتراح تعديلها ، كما أقرته لجنة الإدارة والعدل النيابية، من قبل الهيئة العامة للتشريع في مجلس النواب، وإتمام إنجاز مشروع مرسومها التطبيقي وإصداره وتفعليه، وليس على ما حصل بمشروع المرسوم التطبيقي المتعلق بقانون وسيط الجمهورية اللبنانية الذي يقبع في مجلس الوزراء لغاية تاريخه.

ولكن عندما لاتجدي هذه الوسائل السابقة الذكر ، في حثّ الإدارة على تنفيذ ما يصدر ضدها من أحكام إدارية تنفيذاً سليماً وكاملاً ، وفي الوقت المناسب، فلا يكون أمام المحكوم له إلا اللجوء إلى القضاء ورفع الدعوى الجنائية مباشرة الى المحكمة المختصة ضد الموظف المسؤول عن التنفيذ في حالة إمتناعه عمداً عن تنفيذ الحكم الصادر في مواجهة الإدارة ، أو حالة تعطيله أو عرقلته هذا التنفيذ، وهذا ما أقرّه المشرع المصري دون الفرنسي واللبناني، وهي تعد في مصر من أقوى الوسائل في مجال تنفيذ الأحكام القضائية عموماً، نظراً لما قد يؤدي اليه ، في حال ثبوت إمتناع الموظف عن التنفيذ من تقييد لحريته وعزله من وظيفته، فهي وسيلة رادعة سواء بالنسبة للموظف الممتنع عن التنفيذ ، أو غيره من الموظفين ، عندما يصبح عليهم التزام تنفيذ حكم إداري مستقبلاً.

لذا ندعو، لا بل نقترح على المشرع اللبناني : إصدار تشريع يمنح القاضي الإداري اللبناني بنصوص صريحة، سلطة توجيه أوامر الى الإدارة لإجبارها على تنفيذ الأحكام الإدارية، تكون مترافقة مع فرض الغرامة الإكراهية على غرار ما هو معمول به في فرنسا.

كما نقترح إنشاء قسم في مجلس شورى الدولة اللبناني، تكون وظيفته الأساس ، المساعدة على تنفيذ الأحكام الإدارية الصادرة عنه، وعن المحاكم الإدارية التي يجب إنشاؤها وتفعيلها. ويكون لهذا القسم المهام التالية:

1 بذل كل الجهود الممكنة مع الإدارة التي تحجم عن تنفيذ الحكم الصادر ضدها، لحثّها ودياً على التنفيذ، وله في سبيل ذلك الإتصال بالقسم القضائي في مجلس شورى الدولة لطلب الإيضاح منه بشأن التنفيذ ، وتبليغه الى الجهة الإدارية المعنية، لتقوم بالتنفيذ على الوجه الصحيح.

2 - عند فشل الوسائل الودية مع الإدارة، يكون للقسم الحق بتوجيه أمر إلى الإدارة باتخاذ إجراءات، التنفيذ وذلك ضمن مدة معينة يحددها لها، فإذا لم تقم بتنفيذ هذا الأمر، يكون للقسم سلطة تحريك الدعوى الجنائية ضد الموظف المسؤول عن عدم التنفيذ.

المصادر والمراجع

اولا: المؤلفات باللغة العربية :

أ - المؤلفات العامة والمتخصصة:

1. أحمد أبو الوفا، المرافعات المدنية والتجارية ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، الطبعة الثالثة عشر، 1980 .
2. أحمد محيو ، المنازعات الإدارية ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 1994.
3. إدوار عيد ، القضاء الإداري ، أصول المحاكمات الإدارية ، مطبعة باخوس وشرتوني ، 1974.
4. انطوان كرم ، الرقابة الإدارية والقضائية على البلديات ، المنشورات الحقوقية ، صادر 2006 .
5. ثروت بدوي ، تدرج القرارات الإدارية ، بدون دار نشر ، طبعة 1970.
6. جان باز، الوسيط في القانون الإداري اللبناني ، شركة الطبع والنشر اللبنانية ، 1974.
7. جهاد صفا، أبحاث في القانون الإداري ، منشورات الحلبي الحقوقية ، الطبعة الأولى ، 2009 .
8. جورج فودال ، بيار دفولفيه ، القانون الإداري ، ترجمة منصور القاضي ، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع ، الطبعة الأولى ، بيروت،2001.
9. حسني عبد الوأحد ، تنفيذ الأحكام الإدارية .
10. حسين بن شيخ ، المنتقى في القضاء الإداري .
11. حمدي ياسين عكاشة ، الأحكام الإدارية في قضاء مجلس الدولة، الطبعة الأولى ، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1997 .
12. حمدي ياسين عكاشة ، الأحكام الإدارية في قضاء مجلس الدولة، الطبعة الأولى ، منشأة المعارف بالإسكندرية ، 1997.
13. حمدي ياسين عكاشة، المرافعات الإدارية في قضاء مجلس الدولة ، منشأة المعارف ، الإسكندرية، 1998 .
14. خليل محسن ، القضاء الإداري ، الدار الجامعية ، 1992 .

15. رمزي سيف الدين ، تنفيذ الأحكام والمحررات الموثقة ، المطبعة العالمية ، القاهرة ، 1970 .
16. سليمان الطماوي ، قضاء الإلغاء ، الكتاب الأول ، دار الفكر العربي ، القاهرة، 1976 .
17. سليمان الطماوي ، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي ، القاهرة ، 2006 .
18. سليمان الطماوي ، القضاء الإداري قضاء التعويض وطرق الطعن في الأحكام ، الكتاب الثاني ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، 1977 .
19. عباس نصرالله، الغرامة الإكراهية والاوامر في التنازع الإداري ، دراسة قانونية مقارنة ، الطبعة الاولى ، مكتبة الاستقلال ، بيروت ، 2001.
20. عبد الغني بسيوني عبدالله ، القضاء الإداري اللبناني ، دراسة مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، 2001 .
21. عبد المنعم خليفة عبد العزيز ، إجراءات التقاضي والإثبات في قانون الإجراءات المدنية والإدارية، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، 2008 .
22. عبد المنعم محفوظ ، علاقة الفرد بالسلطة ، الحريات العامة وضمانات ممارستها ، المجلد الثالث، دار الهناء للطباعة .
23. فتحي والي ، الوسيط في قانون القضاء المدني ، دار النهضة العربية ، بيروت ، 1993 .
24. محند بوشير ، النظام القضائي الجزائري ، ديوان المطبوعات الجامعية ، 2005 .
25. محمد رفعت عبد الوهاب ، القضاء الإداري ، الكتاب الثاني، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت، 2002.
26. محمد باهي أبو يونس ، الغرامة التهديدية كوسيلة لإجبار الإدارة عن تنفيذ الأحكام الإدارية ، دار الجامعة الجديدة للنشر ، 2001 .
27. محيي الدين القيسي ، القانون الإداري العام ، الطبعة الأولى ، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2007 .
28. مسعود شيهوب، المسؤولية عن الإخلال بمبدأ المساواة، ديوان المطبوعات الجامعية ، 2002 .

29. نبيل إسماعيل عمر ، أصول المرافعات المدنية والتجارية ، الطبعة الأولى، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، 1986 .
30. هشام عبد المنعم عكاشة ، دور القاضي الإداري .
31. يسري أحمد ، أحكام المبادئ في القضاء الإداري الفرنسي ، الطبعة العاشرة ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، 1995 .
32. يوسف سعد الله الخوري ، القضاء الإداري مسؤولية السلطة العامة ، الجزء الثاني ، الطبعة الثانية ، 1998 .

ب- الاطروحات والرسائل

1. برهان الدين الخطيب ، الإنحراف الإداري في لبنان ، رسالة أعدت لنيل دبلوم الدراسات العليا في الإدارة العامة ، الجامعة اللبنانية ، نيسان 1998.
2. حسينة شرون ، إمتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام والقرارات القضائية الإدارية ، رسالة ماجستير ، جامعة بسكرة ، الجزائر ، 2003 .
3. حمدان حسن فهمي ، حجية أحكام القضاء الدستوري وآثارها ، رسالة دكتوراه ، جامعة الاسكندرية ، 2006 .
4. سليماني السعيد ، دور القاضي الإداري في حماية الحقوق والحريات العامة ، رسالة ماجستير ، جامعة تيزي وزو 2004 .

ج- المقالات والابحاث:

1. جان فهد ، إشكاليات تنفيذ الأحكام القضائية وكيفية حلها ، ورقة بحث مقدمة إلى مؤتمر الندوة العلمية للمركز العربي للبحوث القانونية والقضائية ، بيروت 26 و 27 / 7 / 2010.
2. الجمعية اللبنانية لفلسفة القانون ، اقتراح تعديل نص المادة 93 من نظام مجلس الشورى اللبناني من أجل تحسين تنفيذ الإدارة اللبنانية للقرارات القضائية .
3. زياد أيوب ، الإبطال الجزيء في القانون الإداري ، مجلة القضاء الإداري ، العدد 6 ، 2005 .
4. سبيل جلول ، مجلة الحياة النيابية، قسم الدراسات، عدد 77، كانون الأول 2010 .

5. شكري صادر ، مجلس شورى الدولة متى تطبق السلطة التنفيذية قراراتها ؟ صحيفة الأخبار اللبنانية، 2010/5/21 .
6. طارق المجذوب ، قوة القضية المحكوم بها للقرارات الصادرة عن المجلس الدستوري وأثرها في قرارات مجلس شورى الدولة ، المجلس الدستوري اللبناني ، الكتاب السنوي ، المجلد 6 ، 2012 .
7. فوزت فرحات ، غالب فرحات ، الغرامة الإكراهية في القانون الإداري او بداية نهاية عصر المحرمات ، مجلة الحياة اللبنانية ، قسم الدراسات ، عدد رقم 52 ، ايلول 2004 .
8. شكري صادر، إقتراحات وأفكار من أجل تحسين تنفيذ الإدارة للقرارات القضائية ، ندوة بدعوة من الجمعية اللبنانية لفلسفة القانون في بيت المحامي بيروت ، 24 أيلول 2010.
9. محمد عبد الخالق عمر ، عناصر الدفع في الشيء المقضي في القانون الإنجليزي ، مجلة القانون والاقتصاد للبحوث القانونية والاقتصادية ، العدد الأول ، السنة الثالثة والأربعون ، جامعة القاهرة ، مارس / آذار 1973 .
10. المستشار محمد علي سكيكر، شرح وتعليق على القانون رقم 7 لسنة 2000 بشأن لجان التوفيق في المنازعات، منشأة المعارف ، الإسكندرية، 2004 .
11. مقررات لجنة الإدارة والعدل 11/5/2011 مناقشة تنفيذ أحكام مجلس شورى الدولة.
12. عبد الوهاب عبدول، إشكاليات تنفيذ الأحكام الإدارية الصادرة عن المحاكم الاتحادية وسبل مواجهتها . ورقة بحث مقدمة إلى المؤتمر الثاني لرؤوساء المحاكم الإدارية في الدول العربية" ، أبو ظبي 11 و12 سمبتمبر 2012 .
13. وجيه خاطر ، دراسة حول السلطة التنفيذية والتشريعية والقضائية ، النشرة القضائية اللبنانية ، تاريخ 1993 رقم 1 .
14. مخايل الضاهر ، مجلس شورى الدولة : متى تطبق السلطة التنفيذية قراراته ، صحيفة الأخبار اللبنانية ، نشر يوم الجمعة 21 أيار 2010 .
15. النائب نقولا فتوش، استجواب حول " عدم تنفيذ الأحكام القضائية " ، مناقشة المجلس النيابي في جلسة 15/تموز / 2003 ، مجلة الحياة النيابية ، قسم المحاضر ، المجلد 48 ، أيلول /2003 .

د- القوانين :

1 -نظام مجلس شورى الدولة المرسوم الاشتراعي 10434 – 1975/6/14 وتعديلاته .

2 -قانون أصول المحاكمات المدنية اللبناني ، رقم 83/90 وتعديلاته .

3 -قانون العقوبات اللبناني ، رقم 340 /1943 .

4 -قانون ديوان المحاسبة ، المرسوم الاشتراعي ، رقم 83/82 . وتعديلاته .

5 -قانون البلديات ، المرسوم الاشتراعي ، رقم 1977/118 وتعديلاته .

6 -قانون المحاسبة العمومية ، المرسوم ، رقم 1963/14969 وتعديلاته .

7 -الدستور اللبناني ، وتعديلاته .

ثانياً: المؤلفات باللغة الفرنسية:

A- <u>Ouvrages general et specieaux</u>

1. Gilles Darcy La responsabilité de l'administration, Dalloz , 1997 .
2. Georges Vedel, Droit administratif , Deuxième édition , P.U.F , 1961.
3. Georges Vedel , La république mande et ordonner … Le monde du 6 mai 1977 .
4. J.M. Auby et R. Drago , Traite de contentieux administratif volume 2 , LGDJ , 3eme édition 1984 .
5. L.Duguit, théorie générale de l Etat, Paris, 3eme édition, 1930
6. Laferrière , Traite de la juridiction administrative et de cours contentieux 1889 , Tome1.
7. René Chapus , droit du contentieux administratif ,12 édition, Montchrestien, 2006.
8. René Chapus , Droit du contentieux administratif, 4eme édition, 1993.

9. André De Laubadere, Manuel de droit administratif , L.G.D.J , Paris 1963.
10. O.Dugrip, Exécution des décisions de la juridiction administrative-répertoire de contentieux administratives (Paris : Dalloz, 1973), TI
11. M. Grigoriou : Le médiateur de la république française et le défenseur du citoyen Hellénique, contribution à une étude comparative, Université Panthéon Assas paris II, 2005.
12. E. Glasson et A.Tissier : Traité théorique et pratique d'organisation judiciaire de compétence et de procédure civile, T.1, Zed. Paris 1925, et Morel T.3 3eme éd. 1929.
13. Y. Gaudemet : Le médiateur est-il une autorité administrative, Mélanges Charlier 1980
14. R. Bonnard et B. Pacteau : Le contrôle juridictionnel de administration, Paris, Dalloz, 2005.

B- Articles, chroniques:

1. G. Braibant , Les rapports du Médiateur et du juge administratif, A.J.D.A., 1977.
2. Guettier , Injonction d'astreinte , J.C.A.1997, fasc. 1114 .
3. Guettier, exécution des jugements, J.C.A,1995, fasc. 1112.
4. J.M. Auby , les validation législatives , Revue de droit prospectif, 1977 .
5. J.R. Costa , L'exécution des décisions juridictionnelles , R.A.N. Spécial, 1999 .

6. L'exécution des décisions de la juridiction administrative , www . conseil – état .fr. ؟؟؟
7. M.Rocard , premier ministre de 1988 a 1991 sous la présidence de François , Mitterand, J.C.P., 1988 ,et No 62008 ; R.F.D.A. , 1988 . ???
8. Massot .Portée et conséquences de l annulations par le juge d un acte administrative , E.D.C.E., 1979-1980 .
9. P.Delvolvé, L'exécution des décision de justice contre l'adm E.D.C.E., 1984,
10. René Cassin , Rapport d'activité de la section du rapport et des études , exécution des décisions de la juridiction administrative , E.D.C.E., 2011.

القوانين

1- Code de justice administrative, Article L. 521-4, crée par loi n2000-597 du 30 juin 2000-en vigueur le 1er janvier 2001.
2- Loi n 80 -539 , 16 juillet 1980 , Modifier par loi n 2000 – 321 dec, 12 avril 2000 , art 17 , code de justice administrative , art 1.911-9 , 1er .

ثالثاَ:المواقع الالكترونية :

http://www.lp.gov.lb.

www.legallaw.ul.edu.lb الجامعة اللبنانية كلية الحقوق والعلوم السياسية

www.inbaa.com.

www.Legifrance . gov.fr.

http://mdr.defenseurdesdroits.fr/pop

www.coagov.com موقع ديوان المحاسبة

www.memoireonline.com

www.ahjucaf.org

www.photos.usj.edu.lb

www.arianeinternet.conseil–etat.fr

لائحة بالمختصرات

أولا: باللغة العربية

قرار مجلس شورى الدولة	شورى لبنان
مجلة القضاء الإداري في لبنان	م.ق.إ.
قانون أصول المحاكمات المدنية	أ.م.م.
قانون الموجبات والعقود	ق.م.ع.
قانون العقوبات اللبناني	ق.ع.ل.
صفحة	ص.

ثانياً: باللغة الفرنسية

A.J.D.A	Actualité juridique du droit administratif
Art.	article
C.E.ass.	Conseil d'Etat Assemblée
C.E	Conseil d'Etat
CAA	Cour Administrative d'Appel
CJA	Code de justice administrative
D.	Recueil Dalloz
D.A.	droit administratif
E.D.C.E	Études et documents (Revue du Conseil d'Etat)
éd.	Edition
Fasc.	fasscicule
Gaz. Pal.	Gazette du Palais
ibid.	au même endroit
J.C.A	Juris classeur administratif
J.C.P	Juris classeur périodique
L.G.D.J	Librairie Générale de droit et de jurisprudence
L.P.A	Les petites affiches
n°	Numéro
Op.cit.	Précité .: Dans l´ouvrage cite (opuscitatum).
P.	page
R.F.D.A	Revue française de droit administratif

R.D.P.	Revue de droit public
R.C.A.	Répertoire de contentieux administratif
R.A.	Revue administrative (Lebon)
Rec.	Recueil Conseil d'Etat
s.	suite
T.A.	Tribunal Administratif
T.C.	Tribunal des Conflits

الفهرس

Contents

المقدمة 1

القسم الأول: قوة الأحكام القضائية الإدارية 6

الفصل الأول : ماهية الأحكام القضائية الإدارية 6

المبحث الأول : مفهوم الحكم القضائي الإداري وأنواعه : 7

الفقرة أولى : تعريف الحكم القضائي الإداري 7

الفقرة الثانية : أنواع القرارات الصادرة عن مجلس شورى الدولة ضد الإدارة 8

النبذة الأولى : فئة قضاء الإبطال أو القضاء الموضوعي 9

أولاً : مفاعيل القرار القضائي في دعوى الإبطال 9

ثانياً : مبدأ المفعول الرجعي في أحكام إبطال القرارات الإدارية غير المشروعة 11

ثالثاً : تكييف مبدأ المفعول الرجعي للقرارات القضائية 12

النبذة الثانية : **فئة القضاء الشامل أو القضاء الشخصي** 14

النبذة الثالثة : قضاء التفسير 15

المبحث الثاني : إجراءات تنفيذ الأحكام الإدارية 16

الفقرة الأولى : إجراءات التنفيذ 16

الفقرة الثانية : شروط تنفيذ الأحكام القضائية من قبل الإدارة : 18

النبذة الأولى : أن يكون قرار قضائي مبرم (irrevocable) 18

النبذة الثانية : إيداع الأحكام دوائر التنفيذ حسب الأصول 19

النبذة الثالثة : ربط النزاع مع الإدارة 20

النبذة الرابعة : أن يكون القرار القضائي الإداري ممهوراً بالصيغة التنفيذية 20

النبذة الخامسة : عدم وجود حكم صادر بوقف التنفيذ 22

الفصل الثاني : الصعاب التي تواجه تنفيذ أحكام القضاء ضد الإدارة : 24

المبحث الأول : صعاب قانونية : 24

الفقرة الأولى : غياب النصوص القانونية .... 24....................
النبذة الأولى : النصوص القانونية في قانون أصول المحاكمات المدنية ....25..................
النبذة الثانية : النصوص القانونية في نظام مجلس الشورى: ....26......................
النبذة الثالثة : النصوص القانونية في قانون العقوبات ....27.............
النبذة الرابعة : النصوص القانونية في نظام المستخدمين : ....28...................
الفقرة الثانية : صعاب دستورية : ....29........................
النبذة الأولى : مبدأ الفصل بين السلطات وأثره ....30................
أولاً : مبدأ فصل السلطات : ....30...............
ثانياً : مبدأ فصل السلطة الإدارية عن السلطة القضائية ....31................
ثالثاً : فصل الإدارة عن القضاء الإداري المترتبة عن مبدأ فصل السلطتين الإدارية والقضائية .32....................
النبذة الثانية : مبدأ تدخل القاضي الإداري بتوجيه أوامر للإدارة ....34..........................
أولاً : الأوامر المرتبطة بسير المحاكمة : ....34.......................
1- الأمر بتقديم المستندات ....35............
2 – الأمر بالقيام بتحقيق إداري ....35...................
ثانياً : الأمر بوقف تنفيذ القرار الإداري: ....36........................
ثالثاً : محدودية سلطة القاضي في الحلول محل الإدارة: ....37...............
المبحث الثاني : الصعاب الناجمة عن طبيعة الجهاز الإداري نفسه : ....37...............
الفقرة الاولى : تعريف الإنحراف الإداري : ....38................
النبذة الأولى : تعريف الإنحراف الإداري من الناحية الإدارية : ....38..........................
النبذة الثانية : تعريف الإنحراف الإداري من الناحية القانونية : ....39.........................
الفقرة الثانية : أنواع الإنحراف الإداري ....40.....................
النبذة الاولى : الإنحراف الإداري بالسلطة ....40......................
النبذة الثانية : الإنحراف الإداري بالإجراءات ....40.................

الفصل الثالث : صور إمتناع الإدارة عن التنفيذ ومبرراتها ....41....................
المبحث الأول : صور إمتناع الإدارة عن التنفيذ : ....42.............

الفقرة الأولى : الإمتناع عن التنفيذ القرار الإداري : ....42...
النبذة الأولى : الإمتناع الصريح عن التنفيذ : ....42...
أولاً : الإمتناع الصريح عن التنفيذ بموجب قرار خطي : ....42.......................................
ثانياً : الإمتناع الصريح عن التنفيذ بموجب قرار شفهي : ....43....................................
النبذة الثانية : الإمتناع الضمني عن التنفيذ : ....45...
أولاً : التنفيذ الجزئي للقرار القضائي : ....46..
ثانياً : التأخر في تنفيذ القرار القضائي ....46...
المبحث الثاني : مبررات الإدارة لعدم تنفيذ الأحكام الصادرة ضدها ....48.....................
الفقرة الأولى : الإستحالة القانونية : ....48..
النبذة الأولى : التصحيح التشريعي : ....49...
النبذة الثانية : وقف تنفيذ القرار القضائي الإداري ....50..
النبذة الثالثة : إلغاء القرار من قبل مجلس الشورى : ....52..
الفقرة الثانية : الإستحالة الواقعية : ....53...
النبذة الأولى : الأستحالة الشخصية 52...
النبذة الثانية : الإستحالة الظرفية 53..
الفقرة الثالثة : ضعف الموارد المالية: ....53..
الفقرة الرابعة : الحفاظ على النظام العام وسير المرفق العمومي: ....56...........................

القسم الثاني: وسائل حمل الإدارة على التنفيذ ، والمسؤولية ، والنتائج المترتبة عن عدم التنفيذ ……………**59**.
الفصل الأول : الوسائل الإدارية لحمل الإدارة على التنفيذ : ………………59……………………
المبحث الأول : التنفيذ من خلال السلطة الرئاسية ، وسلطة الوصاية : ....59....................
الفقرة الاولى : اللجوء إلى السلطة الرئاسية : ....59...
النبذة الأولى : إعطاء التوجيهات والتعليمات ....60...
النبذة الثانية : سحب أو إبطال قرارات المرؤوس ....61..
النبذة الثالثة : إلغاء أو تعديل قرارات المرؤوس ....61..
الفقرة الثانية : اللجوء إلى سلطة الوصاية : ....61...

النبذة الأولى : تعريف سلطة الوصاية الإدارية : ....62..............
النبذة الثانية : دور سلطة الوصاية في حث الإدارة على التنفيذ ....62...........................
المبحث الثاني : نظام وسيط الجمهورية : ....65..................
الفقرة الاولى : تعريف وسيط الجمهورية، وكيفية تعينه والضمنات التي يتمتع بها : .....65......................
النبذة الأولى : تعريف وسيط الجمهورية ....65.......................
النبذة الثانية : تعيين وسيط الجمهورية : ....66..........................
النبذة : الضمانات التي يتمتع بها الوسيط لممارسة لمهامه : ....67.........................
الفقرة الثانية : اختصاص الوسيط ، وسلتطه ....68................
النبذة الأولى : اختصاصات الوسيط ....68.........................
النبذة الثانية : سلطات الوسيط ....69................
الفقرة الثالثة : اتصال الوسيط بالمنازعة ودوره في تنفيذ الأحكام ....71..........................
النبذة الأولى : اتصال الوسيط بالمنازعة ....71........................
النبذة الثانية : دوره في تنفيذ الأحكام : ....73.........................

الفصل الثاني : الوسائل القضائية لحمل الإدارة على التنفيذ ....74.......................
المبحث الأول : االتنفيذ من خلال قسم التقرير والدراسات ، ومراجعة إبطال قرار رفض التنفيذ .74................
الفقرة الأولى : االتنفيذ من خلال قسم التقرير والدراسات ....74......................
الفقرة الثانية : مراجعة إبطال قرار رفض التنفيذ ....75..............
المبحث الثاني : الغرامة الإكراهية ....77.........................
الفقرة الأولى: تعريف الغرامة الإكراهية وتمييزها عن غيرها من العقوبات المالية : ....77....................
النبذة الاولى : تعريف الغرامة الإكراهية . ...77....................
النبذة الثانية : تمييز الغرامة الإكراهية عن بدل التعويض (العطل والضرر) : ....78.............
النبذة الثالثة : تمييز الغرامة الإكراهية عن الفوائد : ....80............
الفقرة الثانية : أنواع الغرامة الإكراهية ....81.........................
النبذة الأولى : الغرامة الإكراهية المؤقتة ....82.....................
النبذة الثانية : الغرامة الإكراهية النهائية ....82.........................

الفقرة الثالثة : شروط فرض الغرامة الإكراهية : ....83............
النبذة الاولى : الشروط المتعلقة بالشكل : ....83......................
أولاً : مهلة التفيذ : ....84.............
ثانياً : ربط النزاع مع الإدارة : ....86....................
النبذة الثانية : الشروط المتعلقة بالمستدعي ....86......................
أولاً : صفة المستدعي 86
ثانياً : مصلحة المستدعي 87
النبذة الثالثة: الشروط المتعلقة بالمستدعى ضدها ....88..............
أولاً : فرض غرامة إكراهية على أشخاص القانون الخاص 89
ثانياً : فرض غرامة إكراهية على أشخاص القانون العام 89
ثالثاً : أشخاص القانون الخاص المكلفين بإدارة مرفق عام 90
الفقرة الرابعة : الشروط المتعلقة بالأساس ....91......................
النبذة الأولى : صدور حكم عن القضاء الإداري ....91.............
أولاً : صدور حكم عن القضاء الإداري ....91........................
ثانياً : صدور حكم عن القضاء العدلي ....93...........................
ثالثاً : أن يكون الحكم مبرماً : ....95.................
رابعاً : امتناع الإدارة عن التنفيذ 96
الفقرة الخامسة: بدء سريان الغرامة الإكراهية، ومقدارها، وتصفيتها : ....96....................
النبذة الاولى : الغرامة الإكراهية المصاحبة للحكم الأساسي : ....96........................
النبذة الثانية : سلطة القاضي الإداري الإستنسابية في تحديد مقدار الغرامة الإكراهية : ...98.........................
النبذة الثالثة : تصفية الغرامة الإكراهية: ....99........................
جدول دعاوى المسجلة بعنوان (الغرامة الإكراهية) 101
الفصل الثالث: المسؤولية ، والنتائج المترتبة عن عدم تنفيذ الأحكام : ....104...............
المبحث الأول: مسؤولية الإدارة ، والموظفين عن عدم التنفيذ : ....104...........
الفقرة الأولى : مسؤولية الإدارة عن عدم التنفيذ وشروط تحققها ....105......................
النبذة الأولى : مسؤولية اللإدارة ....105...................

النبذة الثانية : شروط تحقق مسؤولية الإدارة ....105...............
الفقرة الثانية : مسؤولية الموظف الممتنع عن تنفيذ القرارات القضائية ....107............
النبذة الأولى : المسؤولية المدنية للموظف ....107.................
النبذة الثانية : المسؤولية الجزائية للموظف ....108................
النبذة الثالثة : المسؤولية التأديبية للموظف ....110.................
المبحث الثاني : النتائج المترتبة على عدم تنفيذ الأحكام القضائية ....112.................
الفقرة الأولى : النتائج السلبية التي ترتّد على الدولة ....112............
النبذة الأولى : التعويض عن الإمتناع عن تنفيذ الأحكام القضائية ....111.....................
النبذة الثانية : ضرب مبدأ حجية الأمر المقضي به : ....115................
الفقرة الثانية : النتائج المترتبة على الأفراد ....116................
النبذة الاولى: إهدار حقوق الأفراد : ....117.....................
النبذة الثانية : زعزعة ثقة الأفراد بالقضاء : ....118...........
الخاتمة ……………………………………………………………………121…………………
المصادر والمراجع ……………………………………………………………125……………………